

بناء الدولة

النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين

هذا الكتاب «وثيقة مهمة عن زمننا»

صحيفة الصنداي تايمز

نقله إلى العربية

مجاب الإمام

العبيكان
Obekan

لتحميل كتب أعلام وقادة الفكر العربي والعالمي

انقر على الروابط التالية

المنتدى

فيسبوك : زاد المعرفة



بناء الدولة

النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة
في القرن الحادي والعشرين

بناء الدولة

النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين

فرانسيس فوكوياما

نقله إلى العربية

مجاب الإمام



Original Title:

State Building
Governance and World Order
in the Twenty-First Century

By: Francis Fukuyama.

ISBN: 1 - 86197 - 704 -2

ISBN 9960 - 54 - 269 - 6

الناشر: العبيكان Obeikan للنشر

المملكة العربية السعودية - شارع العليا العام - جنوب برج المملكة - عمارة الموسى للمكاتب

هاتف: 2937574 / 2937581 فاكس: 2937588 ص. ب: 67622 الرياض: 11517

الطبعة العربية الأولى **1428هـ ـ 2007م**

ح مكتبة العبيكان، 1428هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

فوكوياما، فرانسيس

بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين. / فرانسيس فوكوياما؛ مجاب محمد الإمام. - الرياض 1428هـ

222 ص؛ 14× 21 سم

ردمك: 6 - 269 - 54 - 9960

1 ـ النظام الدولي الجديد 2 - العلاقات الاقتصادية الدولية

أ. الإمام، مجاب محمد (مترجم) ب. العنوان

ديوي: 337 1428 / 2301

امتياز التوزيع شركة مكتبة العبيكان Obeikan

المملكـة العربيــة الســـعودية - العليا - تقاطع طريق الملك فهد مع شـــارع العروبـــة

هاتف: 4160018 / 4654424 فاكس: 4650129 ص. ب: 62807 الرياض: 11595





المحتويات

الموضوع | الصفحة



مقدمة المترجم

قد يبدو **بناء الدولة** للوهلة الأولى فوكوياما لغير المختصين، أو دليل الطالب إلى الفكر الفوكويامي. ربما لأن حجم الكتيب يحتم عرض ومعالجة معظم المقولات الفوكويامية الأساس بطريقة مبسترة، فيوفر على القارئ العام عبء الخوض في أدبيات نقاش حاد وطويل، بدأ عمليا بسقوط جدار برلين. كما يوفر عليه لجة التفاصيل المعقدة، خصوصا الفلسفية الصرف، التي غامر فوكوياما نفسه بولوجها في كتابه الأول، **نهاية التاريخ**، محاولا قلب هيغل (ثانية!) رأسا على عقب، بربطه، عبر كوجييف، بإنسان نيتشه الأخير.

كذلك يختلف **بناء الدولة** عن كتاب فوكوياما ما قبل الأخير، **مستقبلنا ما بعد الإنساني**، فيجنب قارءنا العمومي إرهاصات ثورة التكنولوجيا الحيوية المعاصرة، وشيئا من شطحات الخيال العلمي في هذا العصر المابعدوي (ما بعد الحداثة، ما بعد النظرية، ما بعد الدولة القومية، ما بعد ثورة التكنولوجيا، ما بعد ثورة المعلومات، ما بعد التاريخ، ما بعد الإنسانية، الخ..) الرديء. ولعل ذلك الطموح الفوكويامي الموسوعي، سواء اتخذ شكل الرجوع إلى الماضي الفلسفي الإشكالي، أم الانطلاق في غياهب المستقبل العلمي المجهول، وكلاهما خارج نطاق اختصاصه، وربما قدراته، كان عزز الإحساس العام – والمبرر – أواسط التسعينيات بأن فوكوياما في الحقيقة "مفكر صغير يلعب بقضايا كبيرة."

بناء الدولة أقرب إلى كتابي فوكوياما الآخرين، **الثقة والشرخ الكبير**، وإلى الكثير من الدراسات والأبحاث الوضعية الرصينة، وفي مقدمتها "أولوية الثقافة" و"بناء - الأمة"، التي تعيد فوكوياما إلى جادة الصواب وإلى مجال تخصصه الذي يتقن - علم الاجتماع. وكعالم اجتماع سياسي، قبل كل شيء آخر، يبقى صوت فوكوياما مسموعا ومشاكسا في عالمنا المعاصر.

مشاكس لأن فوكوياما، ككل مثقف حقيقي، يغرد خارج سربه. **بناء الدولة** في جوهره خروج على الإجماع الاقتصادي والسياسي السائد، منذ "الثاتشرية" سيئة الذكر، بأن تحجيم الدولة، وتقليص دورها الاقتصادي، وإخضاعها لآليات السوق، واستبدال مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بها، يشكل العصا السحرية القادرة على حل كل مشكلات العالم المستعصية. في العالم النامي، يعمل دعاة الخصخصة وسماسرة السوق المفتوح - عمدا أو من حيث قومي لا يدرون، لا سامحهم الله - على تقطيع أوصال الدولة وتهشيم مؤسساتها، بحيث تغدو مشلولة تماما في مواجهة معضلاتها القديمة/ الجديدة - الفقر والمرض والتنمية، ومؤخرا الإرهاب. وفي العالم الأكثر تقدما بقليل، لم يكن في جعبة نبي الليبرتارية الجديد، ملتون فريدمان، إلا كلمة واحدة يبشر بها المؤمنين من أتباعه الخارجين حديثا من الفلك السوفياتي: "خصخص، خصخص، خصخص". لكن فريدمان نفسه أدرك في أواخر أيامه أنه كان على خطأ، فاعترف أن لا سبيل إلى الإصلاح الاقتصادي بغياب دولة المؤسسات وحكم القانون. لذلك فشلت اقتصاديات السوق في تحقيق الأحلام الوردية التي قطعتها لروسيا وبقية دول العالم ما بعد الاشتراكي. لذلك أيضا استطاعت الأنظمة

"الوقفية الجديدة" تعزيز سلطة الحكم الزبائني الذي تقوم عليه في العالم الثالث، سواء عبر النهب المتوحش لزعيم ضار واحد (موبوتو سيسي سيكو، على سبيل المثال، إن شئنا تجنب الأمثلة الكثيرة من العالم العربي)، أم عبر طائفة من الحكام الطائفيين أو الأسرويين أو القبائليين أو المذهبيين أو الإثنيين أو المناطقيين (وهنا أيضا لا داعي لذكر أمثلة عروبية لكثرتها)، باسم الإصلاح الاقتصادي.

يعرف فوكوياما بناء الدولة على أنه تقوية المؤسسات القائمة وبناء مؤسسات جديدة فاعلة وقادرة على البقاء والاكتفاء الذاتي. وهو بذلك نقيض تحجيمها، أي تقليص كل من مدى وقدرة الدولة في آن معا. تعريفا أيضا، مدى الدولة وأفق مجالاتها وأنشطتها ووظائفها المختلفة، بدءا بتوفير الأمن والنظام والمرافق والخدمات العامة في الداخل، والدفاع عن الوطن ضد الغزو الخارجي، مرورا بتوفير التعليم وحماية البيئة، وانتهاء بوضع السياسات الصناعية والاجتماعية وإعادة توزيع الثروة. من الجهة المقابلة، قوة الدولة قوة قدرتها المؤسساتية والإدارية على تصميم السياسات وسن الأنظمة والقوانين ووضعها موضع التنفيذ.

منذ انهيار جدار برلين واستعمار الاقتصاديين الكامل لعلم الاجتماع، يضيف فوكوياما، أدت الحملات الليبرتارية لتحجيم مدى الدولة إلى إضعاف قدرتها المؤسساتية، وهذا خطأ جسيم لا بد من تصحيحه. ويطالب فوكوياما بتصحيحه عبر متابعة تحجيم مدى وظائف الدولة، بحيث لا يصل أبدا إلى حيز وضع السياسات الاجتماعية أو إعادة توزيع الثروة، ولكن مع تقوية القدرات المؤسساتية للدولة - الأمة في كل المجالات تقريبا، وعلى الصعيدين المحلي والدولي. من هنا تنبع أهمية النتيجة التي يخلص إليها الكتيب الحالي

في فصله الختامي، "أصغر ولكن أقوى"، أي ضرورة أن تكون الدولة أصغر مدى وأقوى قدرة مؤسساتية وإدارية.

أما ما لا يقوله فوكوياما، ولا يفهمه المخصخصون العرب، برغم وضوحة للقارئ المطلع، فهو أن قوة المؤسسات في العالم المتقدم وتجذرها في صلب مجتمعاتها الغربية، برغم تقليص مدى الدولة في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، أقاما توازن رعب في نهاية القرن الماضي، أوقف هجوم الخصخصة على أسوار دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية. حتى كل شراسة الثاتشرية، والريغانية بعدها، فشلت في تدمير مكتسبات المواطن الغربي العادي في فترة ما بعد الحرب عموما، وفترة الستينيات على وجه الخصوص، ومن بينها حقه الأدنوي في الحصول على الضمان الصحي وتعويض البطالة والتعليم المجاني. لذلك انتهى القرن الماضي، كما يقال، بالتعادل بين اليمين واليسار في العالم المتقدم، الأمر الذي تجسد سياسيا بمجيء كلينتون إلى البيت الأبيض، وبلير إلى 10 داوونغ ستريت، وبتعايش ميتران الاشتراكي وشيراك الديغولي تحت سقف الإليزيه مع حكومات يمين ويسار الوسط. لذلك أيضا يعتبر فوكوياما ثورة الستينيات أخطر شرخ في تاريخ الليبرالية الغربية(*). ليس فقط لأنها أعاقت المد الليبرتاري؛ أو

(*) يتفق فوكوياما مع أهم خصومه المعاصرين، صموئيل هنتنغتون، في إدانة فلسفة الستينيات التي أدت إلى تفتيت "الهوية الأوربية البروتستانتية"، كما يسميها هنتنغتون، في الولايات المتحدة بشكل خاص، وفي الغرب عموما. انظر كتاب هنتنغتون من نحن؟

Who Are We? The Challenges to America's National Identity, New)
(York: Simon & Schuster, 2004, pp. 12-45.

لأنها أحدثت نقلة نوعية من ثقافة الواجبات إلى ثقافة الحقوق؛ أو لأنها أفرزت قوى مهمشة - كالحركة النسائية وأحزاب الخضر - نجحت في العقود اللاحقة بإحداث بوادر عولمة اجتماعية وأخلاقية مناوئة للعولمة الاقتصادية المتوحشة. الأخطر من كل ذلك، يقول فوكوياما في كتابه **الشرخ الكبير**(*)، إن هذه "الحرب شبه - الأهلية في المجتمع الغربي" تهدد بتفتيت الهوية الليبرالية ووضع منظومتها الفكرية داخل التاريخ، باعتبارها مجرد تجليات اجتماعية واقتصادية وسياسية لحركة تاريخية تستدعي بالضرورة نقيضها، بدلا من موقعها خارج التاريخ، باعتبارها "أكمل" و"أنبل"صيغة تنظيم اجتماعي واقتصادي وسياسي حلمت بها البشرية، واستطاعت - أو تستطيع مستقبلا - تحقيقها.

في كل من **نهاية التاريخ والثقة والشرخ الكبير** راهن فوكوياما على صحة الاحتمال الثاني، الذي يطوي عمليا ديالكتيك هيغل على ذاته، ويوقف حركة التاريخ كصراع فكري وأيديولوجي. وللدفاع عن صوابية تصوره النهائي، واجه فوكوياما مناوئيه بشراسة من داخل تخوم الفكر الليبرالي. فعلى عكس كل الهنتنغتونيين ومعظم الليبراليين الجدد، ممن آمنوا بتاريخانية الليبرالية كثقافة آنية محددة ومحدودة بجزء صغير من العالم الغربي، الذي لا يزال يواجه صداما حضاريا حتميا مع باقي الثقافات، كالكونفوشيوسية في الصين والإسلام في قوس الأزمات، دافع فوكوياما عن كونية الليبرالية وعن طموح كل

(*) انظر كتاب فوكوياما **الشرخ الكبير** (The Great Disruption, London: Profile Books Ltd, 1999). للأسف لم يترجم الكتاب بعد إلى العربية، على الرغم من أنه أسبق وأهم من كتاب هنتنغتون الموما إليه أعلاه، من نحن؟

الحضارات إلى بلوغها. ثم طرح في كتابه **الثقة** مشروعا "سويفتيا" محضا لتحقيقها وعولمتها، شرط أن تتبنى ثقافات العالم كافة الحداثة الليبرالية بنسبة 80٪، وتحافظ على خصوصيتها الثقافية بنسبة 20٪[(*)].

في **بناء الدولة**، يحافظ فوكوياما على إيمانه بصوابية رهاناته التاريخية، وجدية مشروعه الليبرالي، لكنه يناوش خصومه هنا على حلبة السياسة الخارجية. ولعل هذا سر تقلص الفجوة الفكرية مع مناوئيه، وتلاشي حتى هذا الهامش الضئيل من التعددية والاعتراف الليبرالي بالآخر المختلف. ولا غرابة في ذلك، فلطالما اشترك اليمين واليسار والوسط الليبرالي بإجماع شبه فاشي، وبنسبة 99٪ أحيانا، على ضرورة إخضاع واستعمار الآخر غير - الليبرالي، أفرادا وحكومات وثقافات.

في هذا السياق لا يختلف فوكوياما كثيرا مع خصومه الهنتغتونيين والليبراليين الجدد: كلاهما موقن بالحاجة إلى استخدام القوة لنزع السيادة عن الدول الضعيفة والفاشلة (كأفغانستان والعراق والصومال وصربيا، إضافة إلى باقي الدول "المضطربة" في حزام بؤس يمتد من البلقان عبر القفقاس إلى الشرق الأوسط وجنوب آسيا)؛ كلاهما مؤمن بأن توفر أسلحة الدمار الشامل بأيدي هذه الدول، أو بأيدي جماعات داخلها، يشكل تهديدا غير مسبوق في تاريخ العالم الغربي؛ كلاهما مقتنع بأن هذا التهديد الإرهابي يبرر منطقيا وليبراليا اعتماد الغرب مبدأ الحرب الوقائية والاستباقية؛ كلاهما

(*) انظر كتاب فوكوياما الثقة (ترجمة: معين الإمام/ مجاب الإمام، دمشق: رام للطباعة والنشر، 1998، ص: 9 - 26).

يسعى إلى إيجاد نظام عالمي جديد وما بعد - ويستفالي، يتجاوز مبدأ السيادة الوطنية، ويبيح للغرب حق الاستيلاء على حكم تلك الدول لأسباب "أمنية" أو "إنسانية". الفرق أن فوكوياما لا يزال يعي (ولو بنسبة 20٪) التناقض الصارخ في النظام العالمي المنشود بين الدعوة إلى استعمار الآخر المختلف والمتخلف اقتصاديا، وبين الادعاء الليبرالي بنشر الديمقراطية والحرية وتشجيع التعددية والدفاع عن حقوق الإنسان.

في محاولته حل هذه الإشكالية، يثير **بناء الدولة** نقطتين بالغتي الأهمية بالنسبة للعالمين العربي والإسلامي. أولا، إن تآكل مبدأ السيادة لم يأت نتيجة "التدخلات الأمنية" إثر أحداث أيلول/ سبتمبر في الولايات المتحدة، بل نتيجة "التدخلات الإنسانية" في كوسوفو والبوسنة ورواندا والصومال والكونغو وتيمور الشرقية وباقي مناطق العالم التي شهدت مجازر دموية وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. لقد كان من واجب المجتمع الدولي، وليس فقط من حقه، التدخل لحماية مواطني الدول الضعيفة والفاشلة وإنقاذهم من بطش حكامهم في التسعينيات، متجاوزا بذلك مبدأ السيادة الوطنية باسم حقوق الإنسان الأعم والأشمل. بالتالي، إذا كان من حق وواجب الغرب التدخل لحماية الآخرين "لأسباب إنسانية"، فمن حقه وواجبه التدخل للدفاع عن نفسه وحماية مواطنيه "لأسباب أمنية". إن أحداث أيلول/ سبتمبر أثبتت بما لا يدع مجالا للشك أن أزمات الدول الضعيفة والفاشلة والمضطربة تشكل اليوم تهديدا أمنيا جديا للدول القوية والغنية. ومع ازدياد خطورة هذا التهديد، نتيجة توفر أسلحة الدمار الشامل، وقدرة الإرهابيين على الوصول إلى قلب العالم المتقدم، لا يستطيع الغرب الاستمرار في

تجاهل تلك الأزمات، أو اعتبارها مجرد مشاكل محلية في عالم قصي ومتخلف لم يدخل التاريخ بعد. إن من حق وواجب الغرب اليوم، يقول فوكوياما، التدخل ونزع السيادة عن الدول الضعيفة والفاشلة والمضطربة، وتولي حكمها نيابة عن المجتمع الدولي ضمن مفهوم جديد "للسيادة المشتركة" - إما مباشرة عن طريق التدخل العسكري (كما في أفغانستان والعراق)(*)؛ أو بشكل غير مباشر عبر عمليات بناء - الدولة أو بناء - الأمة، بمساعدة المنظمات الدولية ووكالات الغوث ومجتمع الدول المانحة للمساعدات ومختلف المنظمات غير الحكومية.

كل الطرق تقود إلى روما في النهاية، لكن ليبرالية فوكوياما تدفعه إلى تفضيل المدخل الثاني في الأحوال العادية. وهنا يظهر بناء - الدولة/ بناء - الأمة بمعناه الحقيقي، بديلا عمليا وفاعلا - و"مقبولا" ليبراليا - لاستخدام القوة العسكرية. كذلك يبدو دور المنظمات الدولية ووكالات الغوث ومجتمع الدول المانحة والمنظمات غير الحكومية، برغم كل النوايا الطيبة، أشبه ما يكون بدور بعض المبشرين المسيحيين إبان المرحلة الاستعمارية القديمة. وهكذا، إن كان فاتنا في الدول العربية والإسلامية الانتباه إلى دور تلك المنظمات في جنوب السودان والبوسنة وكوسوفو والصومال، فعلينا اليوم توخي المزيد من الحذر في التعامل

(*) يقيم فوكوياما تمييزا واضحا بين نمطي الاحتلال الأمريكي لكل من أفغانستان والعراق في المقدمة المخصصة لهذه الطبعة، لكن تسارع الأحداث في كلا الدولتين يلقي ظلالا من الشك حول النتائج النظرية التي توصل إليها. كذلك تعارض الواقع مع مسلمات فوكوياما النظرية في كتابه الأول، نهاية التاريخ والإنسان الأخير، إبان حرب الخليج الأولى، فسارع إلى نشر مقاله المعروف "إنس العراق، لقد انتهى التاريخ" (صحيفة الغارديان، 22/ 1/ 1991).

معها في دارفور ولبنان والصومال ثانية، ومن يدري قريبا أين؟ وإن كانت الحكومات العربية تسترت بأسباب واهية لتجنب الإصلاح الحقيقي في الماضي، فشبح التدخل الخارجي شبه المحتوم، مباشرا كان أم غير مباشر، يشكل اليوم محفزا جديدا يفترض أن يدفعها إلى تحقيق المصالحة مع شعوبها.

النقطة الثانية - والأهم - أن العديد من الدول الأكثر تماسكا في العالم العربي تحاول القيام بعمليات بناء الدولة من الداخل، عن طريق فصل الإصلاح الإداري والمؤسساتي عن الإصلاح السياسي والمجتمعي، الأمر الذي يدفعها إلى تبني النظرية الاقتصادية الصرف في علم الإدارة. لكن جدوى هذه النظرية مايزال موضع شك في العلوم المعاصرة، لأن سلوك الفرد في السوق الاقتصادي، حيث يسود منطق المنفعة العقلانية القصوى، يختلف جذريا عن سلوكه داخل المؤسسات، حيث تمتزج المنفعة باعتبارات اجتماعية وثقافية أوسع. ونظرا لغموض أهداف المؤسسات كافة، واستحالة إيجاد اصطفاف في مصالح وحوافز مدرائها ووكلائها، وصعوبة تحديد مستوى السلطة والصلاحية الواجب تفويضه فيها، وارتفاع التكلفة الاقتصادية لأنظمة المراقبة والمحاسبة الرسمية، واندغام المؤسسات العامة عضويا بالبنى الاجتماعية المحلية، وارتهانها في نهاية المطاف لمدى شرعية السلطة السياسية، يستحيل عمليا إيجاد نظرية علمية في التنظيم المؤسساتي والإداري، لا في القطاعين العام والمشترك ولا حتى في القطاع الخاص. ببساطة، يقول فوكوياما، ليس هناك مجموعة ممارسات "علمية" أو "نموذجية" أو "منهجية" أو "مثلى" يتحتم اعتمادها في تصميم المؤسسات كافة؛ ولا

توجد من الجهة المقابلة مجموعة ممارسات سلبية وسيئة يتحتم تجنبها في كل الأحوال. الإدارة في النهاية فن أكثر منها علم، والتجربة التاريخية أثبتت بطلان النظرية الاقتصادية الصرف، وضرورة تعشيقها بطروحات المنظرين الاجتماعيين الأقدم (بارنارد - سايمون - مارتش) في التنظيم المؤسساتي وعلم الإدارة.

يقدم **بناء الدولة** في هذا السياق قراءة علمية وموضوعية تستحق أن يقرأها كل متخصص ومسؤول عربي لايزال يؤمن بإمكانية فصل مسارات الإصلاح، سيما وأن الشرائح الإدارية العليا في القطاعات العربية العامة - بعد عقود طويلة من حملات محاربة الفساد، وتشكيل لجان "المحاسبة"، و"المسؤولية"، و"من أين لك هذا"، ومؤخرا "ترسيخ الشفافية" - لا تزال منخورة بآثار المحاباة والرعاية واستغلال النفوذ، كونها بالضرورة تستجلب أعراف القيادة من المجتمع المحيط إلى داخل المؤسسة، بدلا من ابتكار نظام قيادة مؤسساتي يستنسخ ذاته داخل أطر الدولة الحديثة (انظر أدناه ص: 54).

هذا لا يعني أن "كل شيء ممكن" في الإدارة العامة، بل يعني عمليا ضرورة إيجاد أجندة بحث تتفهم أنماط الفعاليات الأكثر قابلية للتحليل المنهجي والمعالجة العلمية، كما في القطاع المصرفي مثلا؛ وأنماط الفعاليات الأخرى التي تشهد درجة عالية من التفاوت والاختلاف المحليين، كما في القطاعات التربوية والقضائية والسياسية. قد يمكن إرسال عشرة موظفين تكنوقراط لامعين إلى إحدى الدول النامية، يقول فوكوياما مقتبسا أطروحة وولكوك وبريتشت، وإحداث تغييرات هائلة نحو الأفضل في القطاع المصرفي (وهو ما حدث فعلا في العديد من

دول أمريكا اللاتينية في التسعينيات)، لكن ليس ثمة نظام تربوي أو قضائي أو سياسي في العالم كله يمكن إصلاحه ببعض الموظفين التكنوقراط، بغض النظر عن عددهم أو درجة ذكائهم. ونظرا لأن أنماط الفعاليات الأولى تعتمد حكما على الثانية، ولأن معظم المتحولات الاقتصادية في المؤسسات العامة ليست اقتصادية المنشأ على الإطلاق، بل سياسية وثقافية، لا بد أن تتكامل مسارات الإصلاح كافة في الداخل.

كذلك لا بد أن تتغير سياسات المساعدات الخارجية جذريا:

> *إذا أردنا حقا زيادة القدرة المؤسساتية للدول الأقل تقدما، فعلينا تغيير [حتى] الاستعارات المجازية التي ترمز إلى ما نود فعله: علينا ألا نهبط في دولة نامية مجهزين بحفاراتنا ورافعاتنا وكتلنا الإسمنتية ومخططاتنا النهائية، دائما على استعداد لاستخدام السكان المحليين في المساعدة على بناء المصنع الذي صممناه؛ بل علينا المجيء محملين بالموارد والاستثمارات لتحفيز السكان المحليين على تصميم مصنعهم، ومساعدتهم على التفكير في كيفية بنائه وإدارته بأنفسهم. يتحتم علينا اعتبار كل مساعدة تقنية خارجية تحل محل قدرة موازية لها في المجتمع المحلي بمثابة سيف ذي حدين، وبالتالي التعامل معها بأقصى درجات الحيطة والحذر. كما يتحتم علينا كأجانب وغرباء، ربما قبل كل شيء آخر، تجنب الاستسلام لغواية الرغبة بتسريع المراحل عبر إدارة المصنع بأنفسنا. (انظر أدناه، ص: 73).*

يعتبر فوكوياما ضعف الإدارة العامة لب أزمة التنمية التي تعيشها الدول النامية، ويعتبر الشروط الظالمة التي يفرضها البنك الدولي نوعا

من "الحب القاسي" الذي ثبت فشله، وأدى إلى تدمير القدرات المؤسساتية المتبقية، أو امتصاصها إلى خارج الدول النامية، بتواطؤ مقصود أو غير مقصود من الغرب. ويطالب فوكوياما بدلا من ذلك بنوع جديد من العلاقات بين الدول المانحة والمتلقية، يتم فيه الامتناع عن تسييس المساعدات، واستبدال الاشتراط الخارجي ببناء القدرة المؤسساتية من الداخل، الأمر الذي يفرض على الدول المانحة ضرورة التحلي بمزيد من الصبر والأناة لتوليد الطلب على المؤسسات في الدول المتلقية، والعمل على تنمية رأس مالها الاجتماعي، وتقديم الهبات والمنح والقروض مباشرة إلى الهيئات الحكومية لبناء قدراتها الذاتية، دون وضع شروط محددة حول كيفية استخدامها، أو إخضاعها لمعايير الإدارة الجزئية، طالما حققت أنماط نتائج مقبولة وقابلة للقياس إجمالا.

لا يشكك فوكوياما أبدا في أن بناء الدولة بهذا المفهوم نوع آخر من "الحب القاسي" الذي لابد منه، أو في أن تحقيقه أكثر صعوبة من سابقه، لكن ليبراليته هنا أيضا تدفعه إلى تفضيله على البديلين الوحيدين المتاحين: الاشتراط الخارجي أو التدخل العسكري المباشر. "فيما مضى كانت الدول الغربية ببساطة... تغزو هذا البلد أو ذاك، وتضمه إداريا إلى إمبراطوريتها،" يقول فوكوياما مختتما أطروحته. "لكننا اليوم ندعي العمل على نشر الديمقراطية، وحكم الذات، وحقوق الإنسان، ونؤكد على أن أية محاولة لحكم الشعوب الأخرى تبقى عملية محض انتقالية، وليست طموحا استعماريا." لذلك، إن كان الغرب "ليبراليا حقا"، وإن شاء "الخروج بشرف من هذه الدول" مستقبلا، فعليه تحويل بناء الدولة إلى فن يتقنه تماما

ويبقيه "مكونا مفتاحيا من مكونات القوة القومية، لا يقل أهمية عن القدرة على استخدام القوة العسكرية حفاظا على النظام العالمي" (أدناه، ص:92).

في عالم لم يعد يطيق الاختلاف مليمترا واحدا، ناهيك بنسبة 20٪، كون من ليس معنا ضدنا، لم يعد حتى هذا البعد "الليبرالي" مقبولا. فوكوياما اليوم لم يعد الطفل المعجزة الذي كانه أوائل التسعينيات، فأصوله الآسيوية وهامشه الليبرالي يبعداه باطراد عن المناخ الفكري المتشدد للأوربيين البروتستانت، الذين انقلبوا عليه وأزاحوه عن عرشه الآني مؤخرا. لكن المشكلة - إن شئنا البقاء داخل أطر الفكر الليبرالي، برغم سهولة وكثرة الردود من خارجه - لا تكمن حقيقةً في ليبرالية فوكوياما الأدنوية والمنقوصة، ولا حتى في ليبرتارية اليمين الجديد التي يكاد لا يجمعها بالليبرالية إلا تشويه اسمها: كلاهما امتداد لعمى تاريخي متجذر في صلب الليبرالية الكلاسيكية، ويمكن اقتفاء أثره بسهولة في فكر جون لوك(*) وآدم سميث المفرط في

(*) يعتبر فوكوياما جون لوك الأب الروحي لليبرالية الأميركية، وهو محق في ذلك، فلوك منظر القوانين الطبيعية بامتياز، وممثل الشق المسيحي في الليبرالية الكلاسيكية، التي تميزت تاريخيا بقدر أكبر من الأحادية والانغلاق في تعاطيها مع الآخر غير - الليبرالي. نهل لوك، كباقي الليبراليين الكلاسيكيين، من معين العقلانية اليونانية، والكونية المسيحية، والأفكار القومية، فأقام تصوره للحياة الكريمة على تساوي الأفراد في الطبيعة البشرية، كونهم خلق الله؛ وتساويهم في الحقوق والواجبات، وفي القدرات والإمكانات التي حباهم إياها، وأهمها العقل، الذي يفرض بالضرورة استغلال الموارد الطبيعية، وتطوير القدرات البشرية، وتنظيم المجتمع بالشكل العقلاني الأمثل. وتميز مجتمع لوك العقلاني بحدود إقليمية واضحة، وبنية مركزية متماسكة، واشتراك أفراده بإرادة البقاء ضمن كيان سياسي موحد ومستقل، أشبه ما =

يكون بالدولة القومية الأوربية. وعلى أساس هذه الرؤية الأحادية للتنظيم العقلاني الأمثل و"الحياة الإنسانية حقا"، جرد لوك هنود العالم الجديد من حق الاستقلال والسيادة، وبرر قتلهم "كما يقتل الأسد أو النمر، أو أخذهم أسرى وعبيدا" إن هم قاوموا الكولونيالية الإنكليزية. فحسب رأيه، لم يستوطن الهنود أرضا محددة ومتعينة قاموا بتسييجها وتخصيصها، بل ارتحلوا من مكان إلى آخر في أرض مشاع لا يمكن اعتبارها ملكيتهم الخاصة، بل يمكن الاستيلاء عليها دون موافقتهم، وإعطاؤها إلى المستوطنين الأوربيين الأجدر بملكيتها، كونهم الأقدر على استغلالها؛ ولأن الهنود "أهملوا أرضهم وتركوها تتعفن طيلة ثلاث سنوات"، فذلك دليل آخر على لا عقلانيتهم في هدر الموارد، وانعدام الرغبة في مراكمة الثروة، والإسهام في مسيرة "التقدم والحضارة"؛ كما لا يمكن اعتبار الهنود أمة أو مجتمعا سياسيا قائما بذاته، لأنهم لم يتمتعوا بهيكلية سلطة مركزية موحدة تحكمهم وفق قوانين وضعية، ولم يمتلكوا إحساسا جماعيا بهويتهم المتميزة، ولم يتكلموا لغة واحدة. لذلك لم يعتبرهم لوك مجتمعا سياسيا وثقافيا – ولو متأخرا – بل مرحلة متقدمة من الحالة الفطرية، ولم يمنحهم بالتالي إلا حقا أخلاقيا بالحياة كأفراد من الجنس البشري، مثلهم في ذلك مثل مواطني أفريقيا والشرق، لا باعتبارهم كيانات تحكمها أعراف السيادة والاستقلال والاحترام المتبادل بين الدول الليبرالية.

من منظور أحادي مختلف، وإن يكن أفرد مساحة أكبر للتعددية، رأى جون ستيوارت ميل، ممثل الشق العقلاني لليبرالية الكلاسيكية، والأب الروحي للكثير من منظري حركة التنوير الأوربية، أن "قدر الإنسان" السمو بذاته وصولا إلى "الحياة الكاملة والإنسانية حقا". وتتكون هذه الحياة من عنصرين، أولهما تحقيق "المثال الإغريقي في تطوير الذات"، أي تطوير الإنسان المتكامل لقدراته الفكرية والأخلاقية والمادية والجمالية إلى "أعلى درجات نضجه" و"أفضل ما يقدر أن يكونه"؛ كما تشتمل على الفردية والاستقلالية وتقرير المصير، وهي تعابير استخدمها ميل بطريقة تبادلية لتأكيد جوانب مختلفة من المثال الإنساني المشترك. والهدف النهائي هو أن يصبح المرء "مبدع حياته" على الشكل الأمثل، بحيث لا يبقى في ذاته وعالمه شيء لا يطاله التغيير والتطوير، سواء أبدعه الإنسان أم فكر فيه مليا وأقره أو ألغاه. وهذا يتضمن اتخاذ القرارات والخيارات، وصياغة الأفكار والمعتقدات والقيم، بطريقة يتأكد فيها المرء أنها "له وتتلاءم مع ذاته"، الأمر الذي يقتضي بدوره موقفا نقديا يتناول =

مدى معقولية المعتقدات الموروثة، ويعيد تشكيلها حيث تقتضي الحاجة، علاوة على نقد الذات والتحكم بالسلوك الشخصي والأهواء والرغبات، "فالفرد الذي لا يمتلك رغباته وأهواءه لا شخصية له، تماما كما لا شخصية للمحرك البخاري، و"كل من يتجاهل قدراته الأسمى ويعجز عن مقاربة الحياة بالدرجة المطلوبة من الجدية الأخلاقية والفكرية خائن لكرامة الجنس البشري".

كما الأفراد، كذلك تتطلب الفئات المجتمعية داخل الكيان السياسي الواحد، والمجتمعات القومية والثقافية المختلفة خارجه، السمو والارتقاء من جهة، والفرادة والتميز والشخصية من جهة أخرى. من المنظور الثاني، رحب ميل بالتعددية والتنوع على كل الصعد تقريبا، بل شجع الاختلاف وحتى غرابة الأطوار، حفاظا على الفرادة والتميز الشخصيين. وعلى المستوى العالمي، دعى ميل إلى "امتزاج القوميات"، لأن ذلك أشبه ما يكون "بتهجين السلالات"، حيث "ترث الأعراق الجديدة الاستعدادات الطبيعية الخاصة والمتميزة للفئات الأصلية، ثم تطورها، فترتقي بالجنس البشري وتحقق تنوعه وغناه. لكنه، من المنظور الأول، أصر على بقاء الفئات الأقوى والأميز ثقافيا الشريك المهيمن على عملية التخصيب، لأن تغلب الفئات الأدنى منزلة، سواء نتيجة تفوقها العددي أم قوتها، سيلحق "ضررا بالغا بالجنس البشري، ويجب على الفئات الإنسانية المتحضرة الوقوف صفا واحدا لمنعه." وهكذا لم يجد ميل كثير عناء في تبرير الكولونيالية الأوربية، وتدمير البنى الثقافية التقليدية للمجتمعات المستعمَرة. فاحترام طريقة حياة الآخرين وعدم التدخل في شؤونهم، يقتضي حكما "النضج" و"بلوغ سن الرشد" بدرجة تكفي لقيامهم أنفسهم بالتفكير والمحاكمة؛ ولأن الثقافات غير - الليبرالية في "أفريقيا السوداء" و"الشرق برمته" لا تكن كثير احترام للاستقلالية والفردية والطموح وروح المغامرة، ولأنها بمجملها مجتمعات "جمعية" و"متخلفة"، فلا حق لها في الاستقلال والسيادة، بل يجب أن تخضع لعملية "تحضير" من خلال "توسط الشخصية القومية الأوربية"، التي يجب أن تمارس نوعا من "الاستبداد الأبوي" لدفع تلك الثقافات إلى دخول مرحلة التاريخ والوصول بها إلى نقطة البداية، حيث يمكنها لاحقا الانطلاق في مسيرة التقدم معتمدة على ذاتها، ودون الحاجة إلى مساعدة الآخرين.

اعتمادا على المبدأ ذاته، وكما تتمتع الأمم المتقدمة حضاريا بحق حكم المجتمعات البدائية أو نصف - المتحضرة، كذلك منح ميل الفئات الأكثر حضارة في الأمم الليبرالية حق "احتواء" وإخضاع الفئات الأدنى، تماما كما =

فرض لوك "تحضير" فقراء إنكلترا وطبقاتها المعدمة. ولم يراود ميل أدنى شك في أن الأقليات المختلفة والمتخلفة في أقاليم الباسك وبريتانيا وكوبيك، أو في اسكوتلندا وويلز (وأضاف إليها آدم سميث فيما بعد ايرلندا، التي مات فيها مليون إنسان جراء سياساته في أواخر القرن التاسع عشر) تستفيد إلى أقصى الحدود من عملية دمجها داخل الأطر الثقافية وطرق الحياة القومية الفرنسية والإنكليزية، كي تحصل على النتاج الفني والفلسفي وبقية المنجزات التي حققتها هاتان الحضارتان، بدلا من "الانزواء بين الصخور الجرداء في حياة بدائية ونصف بربرية خارج التاريخ، ومعزولة عن الحراك الفكري العالمي". إن الإمبراطوريات العظيمة، يقول ميل، حققت أهدافا ليبرالية سامية وعبر - قومية، أولها نقل الأفكار وطرق الحياة الليبرالية إلى مناطق العالم المتخلفة؛ وثانيها القضاء على مكامن الخطر الذي يتهدد المجتمعات الليبرالية؛ وثالثها وضع عتبات أخلاقية وفكرية أسمى يسعى البشر إلى بلوغها، الأمر الذي يعود بالنفع على الوطن الليبرالي وعلى الجنس البشري قاطبة.

لا تختلف هذه اللغة كثيرا عن اللغة الليبرالية المعاصرة بشقيها النسبوي والليبرتاري في أميركا وأوربا، لأنها قائمة أساسا على المقولات الفكرية ذاتها: مساواة أخلاقية بين البشر وتفرقة سياسية وثقافية بينهم؛ احترام للأفراد واحتقار لطرق حياتهم؛ رفض للعنصرية وتقبل للهيمنة الثقافية؛ اعتراف بالشخصية المختلفة وإنكار لحقها الجماعي في تقرير المصير. وتتماثل هذه المقولات بدورها لأنها ترتكز على مفهوم فلسفي واحد: البشر متساوون لأنهم يشتركون في طبيعة إنسانية واحدة، وحقيقة كونهم بشرا تقتضي حكما إخضاع طرائق حياتهم إلى نموذج عقلاني واحد للحياة الكريمة، وإلا فللآخرين الحق الشرعي في السيطرة عليهم وهديهم بالقوة سواء السبيل. من الجهة المقابلة، حاول العديد من المفكرين الليبراليين، بالمعنى العام للعبارة، تأسيس الحياة الكريمة على رؤية تاريخانية تعددية ومناقضة لأحادية الليبرالية الكلاسيكية (مثل فيكو ومونتيسكيو وهيردر ومونتين وغيرهم)، فوقعوا في خطأ الثقافوية المقابل، والذي يلغي دور الطبيعة البشرية. ولعل المدخل الفكري إلى القفزة التاريخية التي لا تزال الليبرالية تنتظر تحقيقها، يكمن في إقامة علاقة جدلية وفاعلة بين الطبيعة والثقافة. [للاطلاع على محاولات بعض الليبراليين المعاصرين - مثل رولز وراز وكيمليكا - تجاوز هذه الإشكالية، انظر ترجمتنا كتاب تاريخ إعادة النظر في التعددية الثقافية (قيد الإصدار، وزارة الثقافة، دمشق)].

=

أحاديثه، وفي ليبرالية بنتهام وجون ستيوارت ميل، الأكثر تعددية، وصولاً إلى الليبراليات الأحدث عهداً لرسل وآرون وبيرلن ورولز وراز وكيمليكا. المشكلة أن تكون ثمة حاجة إلى الحب القاسي أصلاً؛ أن تتصالح الليبرالية مع ذاتها من الداخل فتعترف بحق الفئات المهمشة في مجتمعاتها، وتتخلص في الخارج من أحاديتها بالتفاعل الخلاق مع الآخر المختلف وغير - الليبرالي، بحيث تستفيد منه في مساءلة إرثها السياسي والثقافي، وتعمل معه بتسامح وإخلاص للقضاء على تلك الحاجة بكافة صيغها وأشكالها. المشكلة أن تحقق الليبرالية تلك القفزة النوعية التي طال انتظارها، فتنحاز بتيارها السائد صوب ليبرالية تعددية أصيلة، ومتجذرة تاريخياً أيضاً (تجسدها اليوم ليبرالية بن أو تشومسكي، على سبيل المثال لا الحصر)، بدلا من تركها استثناء معزولاً وهامشياً يثبت القاعدة ولا ينفيها. المشكلة أن تؤمن الليبرالية نظرياً وعملياً أن الناس سواسية كأسنان المشط، تماماً وبالمطلق، في الواجبات والحقوق - وعلى رأسها حق المواطن في العمل الدائم، وفي الحصول على أفضل خدمات دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية، وحقه الفردي والجمعي في التحرر من أسوأ أشكال الاستبداد (استبداد الحاجة)، وحقه في العدالة والمساواة الجنوسية والإثنية والطبقية الكاملة، بما فيها إعادة توزيع الثروة - داخل الكيانات الليبرالية؛ علاوة على إيمانها نظرياً وعملياً، وبدهياً أيضاً، بحق التقدم والتطور والرفاه الكامل والموازي والمطلق للآخر المختلف، أفراداً وشعوباً وثقافات، خارج أسوار القلاع الليبرالية.

"هل هذه طوباوية؟"

في أواخر القرن التاسع عشر سأل أوسكار وايلد نفسه ذات السؤال، في سياق جدل مماثل مع معارضي إلغاء الرق، وإعطاء المرأة

والعاملين حق التصويت، وحق المساواة والعيش الكريم داخل حدود الدولة الليبرالية.

وبكل صراحة أجاب: "نعم، طوباوية. إن خريطة العالم التي لا مكان للطوباوية فيها لا تستحق حتى عناء النظر."

ونعم، بكل صراحة، نحن أيضاً - "الأجانب" و"الغرباء" و"الملونون" و"المتخلفون" و"أنصاف البرابرة" خارج تخوم الدولة الليبرالية، مثلنا في ذلك مثل رعاع الستينيات داخلها - "نريد كل شيء. ونريده الآن". والبديل مرعب لكلينا، فبدون تصحيح المسار المنطقي والتاريخي لليبرالية، وهو أسهل الحلين على الأكثر حظاً وترفاً، وربما وعياً، سوف تبقى مبادئ الحرية والإخاء والمساواة والديمقراطية والتعددية وحقوق الإنسان على ما هي عليه منذ قرون، أسيرة كل مغامر غربي غبي يثبت فحولته بشن حروب علينا؛ وسوف نبقى في المقابل نكرههم إلى هذا الحد، وأكثر؛ وسوف تبقى الليبرالية بيننا محشورة تتحشرج في شرنقة التاريخ، تستصرخ من رحمها نقيضها - ربما ما بعد الليبرالي، وربما الدموي بالضرورة.

⁂

مقدمة الطبعة الحالية

في السنوات الأربع منذ الغزو الذي قادته أمريكا لأفغانستان، تعلمت الولايات المتحدة بعض الدروس المؤلمة عن بناء الدولة في كل من العراق وأفغانستان. وقد جسدت المقاربة التي انتهجتها الولايات المتحدة في حكم هاتين الدولتين نموذجي احتلال متباينين، حيث شكل النموذج الأفغاني مقاربة خفيفة الوطء، في حين كانت مقاربة الحكم أشد وطأة في العراق.

في أفغانستان، وكما أقرت اتفاقية بون الموقعة في كانون أول/ ديسمبر 2001، أُعيدت السيادة الوطنية في فترة مبكرة إلى حكومة انتقالية ترأسها حامد قرضاي. وكانت الولايات المتحدة أطاحت بنظام طالبان قبل ذلك بالاشتراك مع حلفاء محليين أقوياء، مثلهم تحالف الشمال، وحافظت منذ البداية على طيف واسع من الشركاء الدوليين. ومنذ البداية أيضاً، لعبت منظمة الأمم المتحدة وممثلها الأخضر الإبراهيمي دوراً مهماً في تنظيم وشرعنة المرحلة الانتقالية، وتم بدقة تحديد أدوار ومهام الدول الحليفة الأخرى المشاركة في قوات منظمة حلف شمال الأطلسي (اضطلع الألمان مثلاً بمسؤولية تدريب قوات الأمن الأفغانية). وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة بقيت القوة العسكرية الأجنبية المهيمنة في أفغانستان، فإن الحجم الكلي لعدد قواتها ظل صغيراً نسبياً، ولم تقم تلك القوات على الأغلب بمهام حفظ النظام وتوفير الأمن الداخلي في أي مكان آخر عدا العاصمة كابول.

بالإضافة إلى ذلك، كان الهدف السياسي الأميركي البعيد الأمد معتدلاً ومتواضعاً، فالولايات المتحدة لم تَعِد أبداً بتحويل أفغانستان إلى ديمقراطية نموذجية، بل كان الهدف على الدوام إنهاء دور تلك الدولة كملجأ للإرهابيين، وتحقيق قدر من الاستقرار للشعب الأفغاني. ثم جاءت حقيقة انتخاب حامد قرضاي رئيساً للدولة في 9 تشرين أول/ أكتوبر 2004 تتويجاً لعملية ناجحة، سيما وأن إقبال الناخبين كان مثيراً للإعجاب في بلد لم ينتخب قط رئيساً له من قبل.

كان الوضع مختلفاً جداً في العراق، حيث الأهداف السياسية أكثر طموحاً ومقاربة الحكم أشد وطأة بكثير. فقبل بداية الحرب، أعلن الرئيس بوش صراحة أن العراق سيتحول إلى دولة ديمقراطية، وأن الحرب بحد ذاتها إن هي إلا المرحلة الأولى في خطة أوسع لتغيير سياسات الشرق الأوسط الكبير. وعلى عكس النموذج الأفغاني، قامت القوات الأمريكية والبريطانية أساساً بكل العمليات العسكرية في العراق، دون مساعدة أي من الحلفاء المحليين. ومع سقوط نظام صدام حسين، أصبحت سلطة الائتلاف المؤقتة السلطة العليا في العراق، وسيطرت الولايات المتحدة على مقدراتها طيلة ثلاثة عشر شهراً إلى حين إعادة السيادة الوطنية إلى حكومة عراقية انتقالية في 28 حزيران/ يونيو 2004. في تلك الفترة، كانت سلطة الائتلاف المؤقتة مسؤولة عن كل تفاصيل ومناحي الحكم في العراق، وفي خطوة رمزية تعكس صلاحياتها المطلقة نقلت موقعها إلى القصر الرئاسي القديم الذي كان يشغله صدام حسين. ومع أن الولايات المتحدة أنشأت مجلس الحكم العراقي المؤلف من خمسة وعشرين عضواً صيف عام 2003، إلا

أن مشاركة العراقيين في حكم الدولة الفعلي بقيت في حدودها الدنيا طيلة العام الأول للاحتلال.

كان لا بد أن تجسد أفغانستان والعراق بالتالي نموذجين شديدي التباين لإدارة عملية إعادة الإعمار. استخدم النموذج الأول أدوات وإمكانات متواضعة (مع أن إسهامات الدول الأجنبية تسارعت بشكل معتبر في أفغانستان بحلول عام 2004) في سعيه لتحقيق أهداف معتدلة، والتخلي قدر المستطاع، وحيثما أمكن، عن تبعات ومسؤولية الحكم لمصلحة لاعبين محليين (كتحالف الشمال)، وشركاء دوليين كمنظمة الأمم المتحدة أو منظمة حلف شمال الأطلسي (النيتو). أما النموذج العراقي فسخَّر الكثير جداً من الموارد الأمريكية لخدمة أهداف طموحة جداً، مع التركيز على سيطرة الولايات المتحدة على أكبر قدر ممكن من جهود إعادة البناء. فيما بعد، سعت الولايات المتحدة إلى إشراك المزيد من الدول الأجنبية في إعادة إعمار العراق، خصوصاً مع تصاعد تكاليفه المادية، لكن تلك الدول عزفت عن الاضطلاع بنوع المسؤوليات نفسه الذي اضطلع به حلفاء الولايات المتحدة في أفغانستان.

كان ثمة مساوئ عدة لاتباع مثل هذا النهج، فسلطة الائتلاف المؤقتة كانت عملياً بيروقراطية جديدة هائلة الحجم، تم تشكيلها ميدانياً وعلى عجل، ضمن ظروف أمنية شديدة الصعوبة ومتدهورة باطراد، كما أثبتت الأحداث لاحقاً. وبعكس الطريقة المألوفة في تنظيم وإدارة عملية بناء - الأمة التي تقودها الولايات المتحدة عادة، بالاعتماد على فريق عمل متجانس من الإدارة/ السفارة الأمريكية، لم يكن هناك

كادر اختصاصيين أمريكيين مؤهل للقيام بهذا النوع من المهام الخارجية. لقد اضطرت الحكومة الأميركية إلى التعاقد مع كل العاملين في سلطة الائتلاف المؤقتة على أساس فردي، وبتكليف الكثير منهم بمهام محددة ومستعجلة ضمن مدة زمنية لا تتعدى تسعين يوماً، الأمر الذي حد من فعاليتهم وقدرتهم على توطيد علاقات وثيقة مع المواطنين والموظفين العراقيين المحليين. كما عانت سلطة الائتلاف طيلة مدة وجودها نقصاً حاداً في عدد العاملين، وكان عليها بذل جهد معتبر في بناء تنظيمها الذاتي بدلاً من توفير الخدمات العامة للعراقيين. ونظراً لحداثة عهد المؤسسة نفسها، اختلطت سلطاتها وصلاحياتها إلى حد بعيد، ففي حين كان السفير بول بريمر يتبع اعتبارياً وزير الدفاع (الأسبق) دونالد رامسفيلد، ازداد تعامله بشكل مباشر مع كادر موظفي البيت الأبيض، متجاوزاً بذلك بيروقراطية البنتاغون في واشنطن.

أشارت التقارير أيضاً إلى أن العلاقات بين سلطة الائتلاف المؤقتة والقيادة المحلية للقوات العسكرية الأميركية، أو ما كان يعرف باسم مجموعة القوة المشتركة السابعة، كانت على الدوام متوترة ومرتبكة. وكان الوجود المكثف للقوات الأميركية في الشارع العراقي، ودور الشرطي الذي لعبته في حفظ النظام والقانون وتوفير الأمن الداخلي، دفع الشعب العراقي إلى النظر إليها باطراد كقوات احتلال جائرة وظالمة، فأسهمت تلك القوات في تحفيز المقاومة المسلحة وأعمال العنف ضدها. بعد ذلك، ومع انتقال السيادة الوطنية إلى الحكومة العراقية الانتقالية في حزيران/ يونيو 2004، كان على الإدارة الأميركية تفكيك كل هذه البيروقراطية الهائلة وتحويل سلطاتها وصلاحياتها إلى

الوزارات العراقية المختصة أو إلى فريق عمل السفارة / الإدارة الأميركية، مما أدى ثانية إلى فوضى وارتباك شديدين، نتيجة إعادة تحديد الأدوار والمهام وتوزيعها على بيروقراطية جديدة.

كذلك كانت قضية الملكية المحلية المشكلة الكبيرة الأخرى في المقاربة شديدة الوطء هذه. لقد أدرك خبراء التنمية أن المؤسسات العراقية ببساطة سوف لن تعمل على المدى البعيد دون توفر ملكية محلية لها، لكن نموذج سلطة الائتلاف المؤقتة كان يسعى بوضوح إلى تأخير عودة ملكية الحكومة العراقية إلى العراقيين أنفسهم. ربما كان ذلك حتمياً في الفترة التي أعقبت الحرب مباشرة، غير أن المراجعة المتبصرة لأحداث الماضي تظهر بجلاء - في ظل الغياب الواضح لممثلين محليين يمكن الوثوق بهم - أن الأولوية المطلقة لسلطات الاحتلال كان يجب أن تتركز على إيجاد مثل هؤلاء الممثلين المحليين.

إن إعادة السيادة الوطنية للعراق، وتفكيك سلطة الائتلاف المؤقتة، واستبدال سفارة نظامية بها (بالرغم من كونها أكبر سفارة أميركية في العالم)، ترأسها في البداية السفير جون نيغروبونتي، تشكل كلها اعترافاً ضمنياً من قبل إدارة بوش بارتكابها أخطاء جسيمة في مقاربتها الأولية لإعادة إعمار العراق. ابتعد السفير نيغروبونتي عن الأضواء، على عكس سلفه بريمر، وعمل بهدوء خلف الكواليس لتعزيز سلطة رئيس وزراء الحكومة الانتقالية، إياد علاوي، وتنسيق الجهود لإجراء الانتخابات الأولى في كانون ثاني/ ديسمبر 2005.

شكلت الانتخابات نجاحاً واضحاً للسياسة الأميركية في العراق، خصوصاً مع إقبال الناخبين الكثيف في المناطق الشيعية والكردية.

وعلى الرغم من أن الغالبية العظمى من أهل السنة كانوا إما مستائين أو عرضة الخوف والترهيب لدرجة منعتهم من المشاركة في التصويت، فللمرة الأولى في تاريخ العراق استطاع أكبر مجتمعين محليين انتخاب قادتهم الشرعيين. واستطاع هؤلاء بدورهم البدء بعملية طويلة ومعقدة لكتابة دستور جديد، والتفاوض فيما بينهم حول اقتسام السلطة في طريقة حياة جديدة. ما لم تتضح معالمه بعد هو إمكانية إغراء السنة بالعودة إلى العملية السياسية، وما إذا كان الأكراد والشيعة قادرين على العمل معاً لحل خلافاتهم حول طبيعة النظام الفدرالي في العراق، وحول حقوق ملكية بعض المناطق كمدينة كركوك. لكن المهم أن الخطوة الأولى على الأقل قد تم اتخاذها بنجاح.

بهذا تكون الولايات المتحدة انتقلت عملياً من مقاربتها الأولية شديدة الوطء إلى مقاربة أخف وطأة نوعاً ما، مظهرة بذلك قدرة على التعلم من أخطاء الماضي. وسوف يكشف المستقبل ما إذا كان هذا المسار التصحيحي والوسطي في منتصف الطريق كافياً لإنقاذ الوضع وتجاوز أخطاء واشنطن وسوء تقديراتها في المراحل الأولى لاحتلال العراق. لقد أضاعت الولايات المتحدة فعلياً عاماً كاملاً انهارت خلاله البنى التحتية الحكومية، أو جرى تفكيكها عمدا (كما في تسريح الجيش العراقي برمته)؛ وكان هذا العام الضائع تحديداً المدة الزمنية التي احتاجتها حركة التمرد لتنظيم صفوفها ولم شمل البعثيين السابقين والقوميين السنة والإرهابيين الأجانب، والشروع بحرب عصابات شرسة ضد قوات الاحتلال والحكومة العراقية الجديدة.

إن التحدي الذي يفرضه بناء الدولة على المدى البعيد يكمن في قدرة الولايات المتحدة على الالتزام به لأمد طويل. فلطالما واجهت

الولايات المتحدة مشاكل جمة في تركيز انتباهها لمدة كافية على جهود بناء - الأمة، إذ درجت العادة أن يتراخى اهتمام رجالات الكونغرس والرأي العام الأميركي بالأزمة بعد مدة أولية من النشاط السياسي المحموم، وسرعان ما تفقد وسائل الإعلام اهتمامها بالحدث وتركيزها عليه، ومن ثم تتكاثر الدعوات إلى خفض مستويات الإنفاق وتقليص عدد الإصابات في صفوف القوات الأميركية. هناك بلا شك مغريات كثيرة تدفع باتجاه خطر الإعلان عن نصر متسرع وقبل أوانه في العراق، فهناك الكثير من النقاط التي يمكن كسبها في حلبة السياسة الداخلية الأميركية بإخراج القوات من العراق في وقت مبكر، وهو اتجاه يدعمه الموقف الملتبس للحكومة العراقية المنتخبة حديثاً حول بقاء القوات الأميركية لمدة طويلة. لكن الحقيقة الواقعة هي أن مهمة بناء الدولة على المدى البعيد بدأت لتوها في العراق، وأن كتابة دستور جديد لا تشكل إلا جزءاً صغيراً من هذه العملية الطويلة والمعقدة.

المفارقة أن فرص نجاح التجربة الأفغانية تبدو أوفر حظاً من نظيرتها العراقية على المدى البعيد. ويرجع السبب في ذلك جزئياً إلى المقاربة خفيفة الوطء التي تم اتباعها منذ البداية، والتي منحت الأفغان قدراً أكبر من التحكم بشؤونهم وامتلاك مقدراتهم بأنفسهم. أضف إلى ذلك أنها مقاربة اقتصادية تستهلك كمّاً أقل من موارد دافع الضرائب الأميركي، ويمكن بالتالي تبنيها والدفاع عنها محلياً على المدى الطويل. لقد تحمل الشعب الأفغاني في الجيل الماضي المكافئ الأخلاقي لما عاناه الألمان واليابانيون بنهاية الحرب العالمية الثانية، ولعل كل ذلك الإنهاك الذي كابدوه يشكل الخلفية الضرورية لقيام نظام سياسي جديد.

في الكتاب الحالي، **بناء الدولة**، لا تشكل قضايا أفغانستان والعراق إلا نزراً يسيراً من مجموعة مشاكل أكبر سعيتُ إلى معالجتها، فبالرغم من المصاعب التي واجهتها الولايات المتحدة في كلتا الدولتين، تبقى مشاكل إعادة الإعمار نمطية الطابع ومعروفة الحلول. أما حين لا تكون الدولة فاشلة تماماً بل ضعيفة، وتمتلك نظام حكم وإن يكن واهياً وواهناً، وتواجه بالتالي عقبات سياسية خطيرة تقف حائلاً أمام تحقيق الإصلاح والنمو الاقتصاديين، فالمشكلة مختلفة تماماً. في هذه الحالات، لا تتركز المسألة على العلاقة بين سلطة احتلال خارجي وحكومة محلية تتولى السلطة إثر نزاع مسلح، بل بين دولة مستقلة ذات سيادة وبين المجتمع الدولي، ممثلاً بالمنظمات غير الحكومية أو بمجتمع الدول المانحة للمساعدات، سواء عبر اتفاقات ثنائية أم متعددة الأطراف. كما تبقى مشاكل تبني الإصلاح المؤسساتي هنا جوهرية وبحاجة إلى نقاش مستمر. في الوقت الراهن، تتوفر أدبيات مطولة حول محدودية الاشتراط كأداة فاعلة لتوليد الحاجة إلى الإصلاح المؤسساتي، وحول الاعتقاد بأن المساعدات ذاتها يمكن أن تضعف التطوير المؤسساتي المنشود. ويقع العديد من تلك المشاكل على عاتق الدول المانحة، وعلى طبيعة الحوافز التي تقدمها للحصول على نتائج، غالباً ما تكون مادية وملموسة وقصيرة الأمد لقاء مساعداتها، بدلاً من الانتظار بصبر وأناة لإحداث التطوير المؤسساتي من الداخل وعلى المدى البعيد. إن محاولة تعديل نظام الحوافز تلك، وابتكار مقاربات جديدة للإصلاح المؤسساتي (كمفهوم السيادة المشتركة) تشكل اليوم مجالاً مهماً من مجالات البحث العلمي الجديد في مشاكل التطوير السياسي في العالم.

واشنطن

أيار/ مايو 2005

مدخل

بناء الدولة إيجاد مؤسسات حكومية جديدة، وتقوية المؤسسات القائمة. في الكتاب الحالي، سوف أجادل بأن بناء الدولة يشكل اليوم أحد أهم قضايا المجتمع العالمي، لأن الدول الضعيفة أو الفاشلة تبقى مصدر العديد من أكثر مشاكل العالم خطورة، من الفقر إلى مرض العوز المناعي المكتسب (الإيدز) إلى المخدرات إلى الإرهاب. سوف أجادل أيضاً في حقيقة أننا بالرغم من معرفتنا الكثير عن شؤون بناء الدولة، فثمة الكثير مما لا نعرفه بعد، خصوصاً حول كيفية نقل المؤسسات القوية إلى الدول الضعيفة النامية. إننا نعرف تماماً كيفية تحويل الموارد المادية عبر الحدود الدولية، لكن نقل المؤسسات العامة التي تؤدي وظائفها على ما يرام يتطلب ذهنية معينة، ويعمل بطرائق معقدة تقاوم الانتقال من بيئة لأخرى؛ لذلك يتحتم علينا تركيز المزيد من الاهتمام والتفكير والبحث العلمي في هذا المجال.

قد يبدو للبعض أن طرح فكرة بناء الدولة - وليس تحجيمها أو تقليص دورها، ووضعها على قمة أولويات الأجندة المعاصرة - ضرب من المشاكسة والشذوذ عن المألوف. فالنزعة السائدة في السياسة العالمية خلال الجيل الماضي كانت، ولا تزال، نقد "الحكومة الكبيرة"، ومحاولة نقل نشاطاتها من القطاع العام إلى الأسواق الخاصة أو مؤسسات المجتمع المدني. لكن الحكومات الضعيفة أو عديمة الكفاءة أو غير الموجودة أصلاً، في الدول النامية تحديداً، تشكل مصدر الكثير من المشاكل الحادة.

على سبيل المثال، أصابت جائحة الإيدز أكثر من 25 مليون إنسان بعدوى الفايروس في إفريقيا، وسوف تتسبب في موت أعداد مذهلة من البشر، مع أن الإيدز يمكن علاجه، كما في الدول المتقدمة، باستعمال عقاقير مثبطة تحد من نشاط الفايروس وتمنع حدوث الارتكاسات. وقد تزايدت الضغوطات في الآونة الأخيرة لتوفير الدعم الحكومي اللازم لإنتاج أدوية الإيدز على نطاق واسع، أو إجبار شركات الأدوية الخاصة على السماح بتسويق صيغ رخيصة من منتجاتها في إفريقيا وبقية مناطق العالم الثالث. في الواقع، جزء من مشكلة الإيدز يكمن في الموارد المتوفرة، لكن جزءاً مهماً آخر يكمن في قدرة الحكومات على إدارة المشاريع الصحية بكفاءة وفاعلية. إن العقاقير المثبطة لنشاط الفايروس ليست باهظة الثمن فحسب، بل أيضاً معقدة وتتطلب نظام إشراف صحي دقيق. فعلى عكس اللقاح العادي الذي يعطى جرعة واحدة، يجب إعطاء أدوية الإيدز ضمن نظام جرعات معقد وعلى امتداد مدة زمنية طويلة؛ والفشل في اتباع نظام علاج صارم قد يؤدي عملياً إلى تعاظم الجائحة، إذ يتيح المجال أمام حدوث طفرة تمكن الفايروس المتسبب في عوز المناعة الإنساني من تطوير مقاومته للأدوية المتوفرة. لذا يقتضي العلاج الفاعل لمرض الإيدز توفر ثقافة صحية متقدمة، وبنية صحية تحتية قوية، ومعرفة دقيقة بالأطوار الوبائية للمرض في بعض المناطق. حتى في حال توفرت الموارد المالية الضرورية، تبقى القدرة المؤسساتية لعلاج مرض الإيدز ضعيفة وعاجزة في العديد من الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء (مع أن بعضها، كأوغندا، أبلى بلاء أحسن من بعضها الآخر)، ويجب بالتالي تقديم المساعدة إلى الدول المنكوبة لتطوير قدراتها المؤسساتية على استخدام كل الموارد المتاحة.

لقد أصبح العالم المتقدم اليوم مسكونا بشبح ضعف الدولة في البلدان الفقيرة بشكل أكثر مباشرة وإلحاحاً، فنهاية الحرب الباردة خلفت وراءها حزاماً من الدول الضعيفة والفاشلة، يمتد من البلقان عبر القفقاس إلى الشرق الأوسط وآسيا الجنوبية والوسطى. وكان انهيار أو ضعف الدولة في التسعينيات قد أدى لتوه إلى حدوث كوارث إنسانية كبيرة وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في الصومال، وهاييتي، وكمبوديا، والبوسنة، وكوسوفو، وتيمور الشرقية. لفترة من الزمن، كان بمقدور الولايات المتحدة ودول أخرى التظاهر بأن هذه لا تتعدى كونها مشكلات محلية، لكن أحداث أيلول/ سبتمبر أثبتت أن ضعف الدولة يشكل أيضاً تحدياً استراتيجياً هائلاً. إن الخطر المزدوج لإرهاب المتطرفين الإسلامويين وتوفر أسلحة الدمار الشامل، أضاف بعداً أمنياً رئيساً لأعباء المشاكل الناجمة عن ضعف أنظمة الحكم في العالم. وهذا ما دفع الولايات المتحدة إلى الاضطلاع بمسؤوليات أساسية جديدة لبناء الدولة في كل من أفغانستان والعراق بعد انتهاء العمليات العسكرية. وهكذا برزت فجأة على رأس أولويات الأجندة الدولية إمكانية دعم قدرات ومؤسسات الدولة المفقودة، أو إعادة تشكيلها من الصفر. ويرجح أن يبقى حل هذه المشكلة شرطاً أساساً لتوفر الأمن في أجزاء مهمة العالم، بحيث أصبح ضعف الدولة في آن معاً قضية وطنية ودولية من الطراز الأول.

يتوزع الكتاب الحالي على أقسام رئيسة ثلاثة، يضع أولها إطاراً تحليلياً لفهم الأبعاد المتعددة لطبيعة الدولة، أي وظائفها، وقدراتها، والأرضية التي تنبني عليها شرعية حكوماتها المختلفة. ويعلل هذا

الإطار السبب بأن الغالبية العظمى من الدول النامية لا تعد دولاً قوية جداً بل في الواقع ضعيفة جداً. ينظر القسم الثاني في أسباب ضعف الدولة عموماً، وأسباب استحالة وجود علم إدارة عامة على وجه التحديد، بالرغم من كل الجهود التي بذلها علماء الاقتصاد مؤخراً. ثم يناقش القسم الثالث الأبعاد العالمية لضعف الدولة، أي كيف يؤدي ضعف الدولة إلى عدم الاستقرار، وكيف يؤدي هذا الضعف وعدم الاستقرار بدورهما إلى تآكل مبدأ السيادة الوطنية في النظام العالمي المعاصر، وكيف تحتل قضايا الشرعية الديمقراطية على المستوى الدولي مكان الصدارة وتهيمن على جملة الخلافات القائمة بين الولايات المتحدة وأوربا وبقية الدول المتقدمة في النظام العالمي.

ينبني الكتاب الحالي على سلسلة "محاضرات ميسنجر" (The Messenger Lectures) التي ألقيتها في جامعة كورنل، في مدينة إيثاكا بولاية نيويورك، بين 18 - 21 شباط/ فبراير 2003. أود هنا أن أعرب عن امتناني لجامعة كورنل ورئيسها الأسبق، "هنتر رولنغز"، لدعوتي إلى العودة لجامعتي الأم، وأخذ دوري في إلقاء هذه السلسلة القيمة من المحاضرات. أشكر على وجه الخصوص الجهود التي بذلها "فيكتور نيي" من قسم علم الاجتماع في جامعة كورنل لتسهيل تقديمي مجموعة المحاضرات هذه واستضافتي في "مركز الاقتصاد والمجتمع" الذي تأسس حديثاً. كما أشكر مدير المركز المشارك، "ريتشارد سويدلبرغ".

كنت قدمت أجزاء من الفصل الثالث في محاضرتين ألقيتهما عام 2004 - "محاضرة جون بونيثون" في مدينة ملبورن بأستراليا، و"محاضرة السير رونالد تروتر" في مدينة ويلينغتون بنيو زيلاندا.

أشعر بامتنان عميق لمركز الدراسات المستقلة ومديره جورج ليندسي، ولروجر كير وكاثرين جود من مؤسسة "طاولة الحوار الاقتصادي في نيوزيلندا"، لمساعدتهم في إحضاري وعائلتي إلى جزئهم من العالم. كما أشكر أوين هاريس، رئيس التحرير السابق لمجلة "ناشونال انترست"، الذي قدم ملاحظات قيمة على تلك المحاضرة.

جاء الكثير من الأفكار الواردة في هذا الكتاب من مقرر أكاديمي في علم السياسة المقارن كنت درسته بالاشتراك مع "سيمور مارتن ليبست" على امتداد سنوات عدة في كلية السياسة العامة في جامعة جورج ميسون. لقد تعلمت الكثير من "مارتي ليبست" على مر الأيام وإليه أهدي هذا الكتاب.

تلقيت ملاحظات وتعليقات ونصائح مفيدة من أصدقاء وزملاء كثر، بمن فيهم "روجر ليدز، وجيسيكا آينهورن، وفرد ستار، وانزو غريلي، ومايكل ماندلبوم، وروبرت كليتغارد، وجون أيكنبري، ومايكل إغناتيف، وبيتر بوتيك، وروب تشيس، ومارتن شيفتر، وجيرمي رابكن، وبريان ليفي، وغاري هامل، وليزا فاليكانغاز، وريتشارد باسكال، وتشيت كروكر، وغريس غوديل، ومارك بلاتنر، وكارن ماكورس".

كذلك ألقيت قسماً من المحاضرات التي ينبني عليها الكتاب الحالي في بنك "انتر - أميركان ديفيلوبمنت" والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). أود أن أشكر أنريكه إغليسياس، مدير البنك، وآن فيليبس، مديرة مكتب السياسات وبرامج التنسيق في الوكالة للجهود التي بذلاها في تسهيل إقامة هذين الحدثين. كما قدمت أجزاء من الفصل الثالث في "مركز ميللر" التابع لجامعة فرجينيا، و"مركز كار" في كلية كينيدي

للدراسات الحكومية في جامعة هارفارد، و"المركز عبر - الأطلسي"، و"كلية ماكسويل" في جامعة سيراكوز، و"صندوق مارشال الألماني".

أشكر مساعدي أبحاثي - ماثياس ماثيجس وكريستينا تشجيكي ومات ميللر، وأخص بالذكر بيورن دريسل - للعون الكبير الذي قدموه في تجميع مواد هذا الكتاب. كما كانت مساعدتي سينثيا دوروغازي مفيدة في مختلف مراحل هذا المشروع.

أشكر أيضاً أفراد أسرتي، دائماً وأبداً، على الدعم الذي قدموه في أثناء كتابتي هذا المؤلف.

الفصل 1

أبعاد الدولة المفقودة

الدولة مؤسسة إنسانية قديمة، يرجع عهدها إلى المجتمعات الزراعية الأولى التي نشأت في بلاد ما بين النهرين، قبل حوالي ستة آلاف عام. كذلك قامت في الصين دولة منظمة ذات بيروقراطية عالية التدريب على امتداد آلاف السنين. أما الدولة الحديثة التي ظهرت في أوربا، والتي حشدت الجيوش الكبيرة وفرضت الضرائب وامتلكت بيروقراطية مركزية استطاعت ممارسة سلطة السيادة على مناطق وأقاليم شاسعة، فدولة أحدث عهداً، يرجع تاريخها إلى فترة توطيد حكم الأنظمة الملكية الفرنسية والإسبانية والسويدية قبل أربعمئة أو خمسمئة عام. والمعروف أن قيام هذه الدول الحديثة، بقدرتها على توفير النظام والأمن وحكم القانون وحماية حقوق الملكية، سمح بظهور العالم الاقتصادي كما نعرفه اليوم.

تتمتع الدولة عموماً بمدى واسع من الوظائف المختلفة، تسخِّره لخدمة أغراض سلبية وإيجابية على حد سواء. فسلطة القسر والإكراه التي تتيح للدولة حماية حقوق الملكية وتوفير الأمن والسلامة العامة، هي السلطة ذاتها التي تخولها مصادرة الأملاك الخاصة والاعتداء

على حقوق مواطنيها. كما إن احتكار شرعية السلطة التي تمارسها الدول لا يتيح للأفراد تجنب ما أسماه هوبز "حرب كل إنسان ضد كل إنسان آخر" على الصعيد المحلي فحسب، بل يشكل أيضاً أساس النزاعات والحروب على الصعيد الدولي. إن مهمة علم السياسة الحديث كان ولا يزال تدجين سلطة الدولة، وتنظيم ممارستها في ظل حكم القانون، وتوجيه نشاطاتها نحو أهداف تعتبر شرعية بنظر الشعوب التي تحكمها.

بهذا المفهوم، تبقى الدول الحديثة أبعد ما تكون عن العمومية والعالمية، فهي لم توجد على الإطلاق في أجزاء واسعة من العالم، كالدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء قبل فترة الاستعمار الأوربي مثلاً. وقد أدت تصفية الاستعمار بعد نهاية الحرب العالمية الثانية إلى انهماك البلدان النامية بشكل محموم في عمليات بناء الدولة، التي كانت ناجحة في دول مثل الهند والصين، في حين لم تحدث إلا اسمياً في أجزاء عديدة أخرى من إفريقيا وآسيا والشرق الأوسط. كما أدى انهيار آخر إمبراطورية أوربية - وأعني بذلك الاتحاد السوفياتي الأسبق - إلى الشروع بعمليات مماثلة لبناء الدولة، قادت بدورها إلى نتائج متباينة وفي أحيان كثيرة موازية في إشكاليتها.

كانت مشكلة ضعف الدول والحاجة إلى بناء الدولة، إذن، قائمة لسنوات طويلة خلت، لكن هجمات 11 أيلول/ سبتمبر جعلتها أكثر وضوحاً. إن الفقر ليس السبب المباشر للإرهاب، فالأشخاص الذين نظموا ونفذوا الهجمات على مركز التجارة العالمي ومبنى البنتاغون في ذلك التاريخ ينتمون بمجملهم إلى الطبقات الوسطى، ولم يكتسبوا

راديكاليتهم في أوطانهم الأم بل فعلياً في دول أوربا الغربية. لقد لفتت هجمات أيلول/ سبتمبر انتباه الغرب إلى مشكلة مركزية هي أن العالم الحديث يقدم رزمة جذابة جداً، تجمع بين الرخاء المادي الذي توفره اقتصاديات السوق من جهة، وبين الحرية السياسية والثقافية المتجذرة في صلب الديمقراطية الليبرالية من جهة أخرى. وكما يثبت تدفق المهاجرين واللاجئين باتجاه واحد على الأغلب، من الدول الأقل إلى الدول الأكثر تقدماً، فإن الكثير جداً من شعوب العالم يود الحصول على رزمة المغريات تلك.

بيد أن حداثة الغرب الليبرالي بعيدة المنال على العديد من مجتمعات العالم. صحيح أن بعض دول شرق آسيا استطاعت تحقيق هذه النقلة بنجاح في الجيلين الماضيين، لكن غالبية الدول النامية في الفترة نفسها إما بقيت تراوح مكانها أو نكصت وارتدت فعلياً إلى مراحل سابقة. القضية المحورية تكمن فيما إذا كانت مؤسسات وقيم الغرب الليبرالي كونية وعالمية حقاً أم أنها، كما قد يجادل صموئيل هنتنغتون (Huntington, 1996)، مجرد امتداد للعادات الثقافية السائدة في جزء معين من عالم أوربا الشمالية. إن حقيقة فشل الحكومات الغربية و وكالات التنمية في تقديم ما يكفي من العون والمساعدة، أو حتى النصح المفيد للدول النامية، يناقض الأهداف الأسمى التي تسعى إلى تبنيها.

دور الدولة المتنازع عليه

يصح القول إن السياسة في القرن العشرين تشكلت إلى حد بعيد بتأثير الجدل الخلافي حول حجم وقوة الدولة المناسبين. بدأ القرن العشرون بنظام عالمي ليبرالي تزعمته بريطانيا العظمى، الدولة

الليبرالية الرائدة آنذاك. لكن مدى نشاطات الدولة الليبرالية، خارج المجال العسكري، لم يكن واسعا جدا في بريطانيا أو في أي من القوى الأوربية الرئيسة الأخرى؛ وكان أضيق مدى في الولايات المتحدة. لم تكن هناك ضرائب دخل، مثلا، ولا برامج مكافحة الفقر، ولا قواعد وشروط صحيحة لضمان سلامة الأغذية. مع مرور السنين وتسارع الأحداث التي شهدها القرن - بدءا بالحرب العالمية الأولى، فالثورة السوفياتية، ففترة الكساد الاقتصادي في أميركا وأوربا، فالحرب العالمية الثانية - انهار ذلك النظام العالمي الليبرالي واستُبدلت بالدولة الليبرالية الأدنوية(*) دولة عالية المركزية والنشاط في معظم أرجاء العالم.

قاد أحد تيارات التطور السياسي والاجتماعي في القرن العشرين إلى ما أسماه فريدريش وبرزيزنسكي (Friedrich & Brzezinski, 1965) الدولة "الشمولية"، التي حاولت إلغاء المجتمع المدني برمته وإخضاع الأفراد المتذررين الباقين لأغراضها السياسية الخاصة. وقد لاقت النسخة اليمينية من هذه التجربة نهايتها عام 1945 بهزيمة ألمانيا النازية، في حين تهاوت النسخة اليسارية تحت ضغط تناقضاتها الداخلية بانهيار جدار برلين عام 1989.

تزايد حجم ومدى وظائف الدولة في البلدان غير الشمولية أيضاً، بما في ذلك كل الديمقراطيات الغربية تقريبا خلال ثلاثة أرباع القرن العشرين الأولى. ففي حين كانت قطاعات الدولة في معظم مجتمعات أوربا الغربية والولايات المتحدة تستهلك أكثر بقليل من 10٪ من الناتج

(*) قليلة التدخل في الشأن العام (minimalist).

الإجمالي المحلي في بداية القرن، ارتفعت هذه النسبة إلى حوالي 50٪ (بل 70٪ في السويد الاشتراكية الديمقراطية) بحلول الثمانينيات.

أدى هذا النمو المطرد، وما نجم عنه من انعدام الكفاءة ونتائج أخرى غير متوقعة، إلى ردة فعل قوية جسدتها "الثاتشرية" و "الريغانية". وتميزت سياسات العالم في الثمانينيات والتسعينيات بصعود الأفكار الليبرالية مجددا في معظم بلدان العالم المتقدم، مع محاولات الحد من نمو القطاع الحكومي والإبقاء على مستوياته الحالية، إن لم يكن عكس مساره التصاعدي (Posner, 1975) .ثم أعطى انهيار الشيوعية، باعتبارها صيغة حكم الدولة الاستئثاري الأكثر تطرفا، دفقا إضافيا إلى الحركة الليبرالية لتقليص حجم الدولة في البلدان غير الشيوعية. وهكذا، بعد أن تعرض فريدريك أ. هايك للسخرية والتشهير في منتصف القرن، بسبب إشارته إلى وجود علاقة بين الشمولية وبين دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية الحديثة (Hayek, 1956)، وجد هايك نفسه قبل وفاته عام 1992 أن أفكاره تؤخذ بشكل أكثر جدية في نهايات القرن - ليس فقط في الأوساط السياسية، حيث تسلمت الأحزاب المحافظة وأحزاب يمين الوسط مقاليد الحكم، بل أيضاً في الأوساط الأكاديمية، حيث اكتسب الاقتصاد الكلاسيكي الجديد شعبية هائلة وتبوأ مكانة مرموقة، إلى حد اعتباره الفرع الرائد في علم الاجتماع.

كان تقليص حجم القطاع الحكومي الموضوع السياسي السائد خلال الأعوام العصيبة في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، عندما تحرر طيف واسع من دول العالم الشيوعي سابقا، إضافة إلى العديد من

دول آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، من براثن الحكم السلطوي فيما أسماه هنتنغتون "الموجة الثالثة" للديمقراطية (Huntington, 1991). لم يكن ثمة شك في الحاجة إلى تحجيم القطاعات الحكومية الشاملة بشكل دراماتيكي في العالم الشيوعي الأسبق، لكن عدوى تورم الدولة وتضخم دورها كانت قد أصابت لتوها العديد من الدول النامية وغير الشيوعية. ففي المكسيك، مثلا، زادت حصة الدولة من الناتج الإجمالي المحلي من 21٪ عام 1970 إلى 48٪ عام 1982، وبلغت ديون الخزينة 17٪ من الناتج الإجمالي المحلي، الأمر الذي مهد الطريق أمام أزمة الدين الخانقة في تلك السنة (Krueger, 1993, p. 11). كما انخرطت قطاعات الدولة في العديد من الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء بنشاطات اقتصادية مثل إدارة الشركات الكبيرة التي تمتلكها الدولة، وإدارة عمليات تسويق منتجاتها الزراعية، مما ترك آثاراً سلبية على مستوى الإنتاجية (Bates, 1981, 1983).

رداً على هذه التوجهات، شددت النصائح التي أسدتها المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالإضافة إلى حكومة الولايات المتحدة، على ضرورة اتخاذ مجموعة تدابير تهدف إلى الحد من درجة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية. أحد المشاركين في صياغة رزمة التدابير هذه أطلق عليها اسم "إجماع واشنطن" (Williamson, 1994)، في حين أسماها نقادها وأعداؤها في أمريكا اللاتينية "الليبرالية الجديدة". تعرض إجماع واشنطن إلى هجوم شديد ومتواصل في بدايات القرن الحادي والعشرين، ليس فقط من قبل المتظاهرين ضد العولمة، بل أيضاً من قبل أكاديميين يتمتعون بمصداقية

عالية ومكانة مرموقة في عالم الاقتصاد (انظر: Rodrik, 1997; Stiglitz, 2002).

إن المراجعة المتبصرة لأحداث الماضي تثبت أن لم يكن ثمة خطأ في إجماع واشنطن بحد ذاته، فقطاعات الدولة في الدول النامية شكلت في حالات كثيرة جدا عقبات حقيقية أمام النمو الاقتصادي، ولم يكن إصلاحها على المدى البعيد ممكنا إلا من خلال الليبرالية الاقتصادية. المشكلة تكمن في أن الحاجة إلى تقليص دور الدولة في بعض المجالات كان يجب أن يتزامن مع تقوية دورها في مجالات أخرى. وقد أدرك الاقتصاديون الداعون إلى إجراء إصلاحات ليبرالية هذه الحقيقة تماما على الصعيد النظري، لكن التركيز النسبي في تلك الفترة انصب بشكل أكبر بكثير على تقليص نشاطات الدولة، الأمر الذي يمكن إساءة تفسيره عمدا، أو الخلط بينه وبين محاولة تحجيم قدرات الدولة في المجالات كافة. إن أجندة بناء الدولة، والتي لا تقل أهمية عن أجندة تقليص دورها، لم تُعط قدراً موازياً من الاهتمام والتفكير، فكانت النتيجة فشل الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية في تحقيق الوعود التي قطعتها على نفسها في العديد من دول العالم. وفي العديد من دول العالم، أدى غياب الإطار المؤسساتي الملائم إلى ترك تلك الدول في وضع أسوأ مما كان يمكن أن تكون عليه في الواقع بغياب تلك الإصلاحات. لقد كانت المشكلة الحقيقية فشلا مفهوماتيا أساسا بأبعاد الدولة الواجب تحريرها، وبعلاقة هذه الأبعاد المختلفة بعملية التطوير الاقتصادي.

المدى مقابل القوة

سوف أبدأ تحليل دور الدولة في عملية التطوير الاقتصادي بطرح السؤال التالي: هل تعتبر الولايات المتحدة دولة قوية أم ضعيفة؟ يقدم مارتن ليبست (Lipset, 1995) إحدى الإجابات الواضحة والصريحة بقوله: إن المؤسسات الأميركية مُصَمَّمة عن عمد لإضعاف القدرة على ممارسة سلطة الدولة أو الحد منها. فقد ولدت الولايات المتحدة تاريخياً في ثورة ضد سلطة الدولة، وتم التعبير عن الثقافة السياسية السائدة والمعادية للدولة في جملة القيود المفروضة على تلك السلطة، كالنظام الفدرالي وفصل السلطات والحكومة الدستورية التي تتمتع بآليات واضحة ومحددة لحماية حقوق الفرد، وما إلى ذلك. ويشير ليبست إلى أن دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية في أمريكا نشأت في فترة لاحقة، وبقيت محدودة جدا، مقارنة مع مثيلاتها في الديمقراطيات المتقدمة الأخرى (ليس هناك مثلا نظام رعاية صحية شامل في الولايات المتحدة). أضف إلى ذلك أن الأسواق الاقتصادية الأميركية تبقى أقل تنظيما، وأن الولايات المتحدة كانت في طليعة البلدان الساعية إلى إعادة تحجيم دولة الرعاية الاجتماعية وتقليص دورها في الثمانينيات والتسعينيات.

من الجهة المقابلة، ثمة فهم آخر تبدو الولايات المتحدة من خلاله دولة بالغة القوة. عرّف ماكس فيبر (Webber, 1946) الدولة على أنها "مجتمع إنساني يمارس (بنجاح) حق احتكار شرعية استخدام القوة في منطقة معينة". بعبارة أخرى، جوهر الدولة القسر والإكراه، وهي حقيقة واقعة تتجسد في نهاية المطاف بالقدرة على إرسال شخص يرتدي زيا

رسميا ويحمل مسدسا لإجبار الآخرين على إطاعة قوانين الدولة والامتثال لمشيئتها. بهذا المعنى، تبدو الولايات المتحدة دولة قوية بشكل استثنائي، إذ تمتلك الكثير من مؤسسات القسر والإكراه القادرة على فرض كل شيء تقريبا - من قواعد المرور إلى القوانين التجارية إلى أحكام الانتهاكات الأساسية للائحة الحقوق - سواء على الصعيد الفدرالي، أم على مستوى الولاية، أم على الصعيد المحلي. ولأسباب معقدة كثيرة، لا يُعتبر الأميركيون مواطنين مطيعين ملتزمين بالقانون، مقارنة بمواطني الديمقراطيات المتقدمة الأخرى (Lipset, 1990)، بالرغم من وجود نظام قضائي مدني وجنائي شامل في أميركا، وبالرغم من أنه غالبا ما يكون صارما شديد العقوبات، ويستخدم سلطات واسعة لفرض أحكامه وتنفيذها.

أي إن الولايات المتحدة تمتلك نظام حكم محدود، عمد تاريخيا إلى تقييد مدى نشاطات الدولة؛ لكنها ضمن ذلك المدى تتمتع بقدرة قوية جدا على وضع القوانين وفرض السياسات المختلفة. بالطبع، هناك الكثير من النقد والتهكم المبررين اللذين يوجههما الكثير من الأميركيين إلى حكوماتهم وإلى مدى كفاءتها وحكمتها (انظر مثلا: Howard, 1996). غير أن حكم دولة القانون الأميركي يبقى مثار إعجاب، بل حتى غيرة وحسد الكثير من دول العالم. فكما يقال، إن أولئك الأميركيين الذين لا ينفكون يتذمرون من الطريقة غير اللائقة التي يتعامل بها مكتب المرور المحلي مع السائقين في بلداتهم وولاياتهم، ما عليهم إلا أن يجربوا مشقة الحصول على رخصة قيادة أو دفع مخالفة مرور في مدينة مثل مكسيكو أو جاكارتا.

من المنطقي، إذن، التمييز بين مدى فعاليات أو نشاطات الدولة، الذي يشير إلى الوظائف والأهداف المختلفة التي تضطلع بها الحكومات؛ وبين قوة سلطة الدولة، أي قدرة الدول على تخطيط وتنفيذ سياساتها وفرض القوانين بإنصاف وشفافية - وهو ما يشار إليه حاليا باسم قدرة الدولة أو القدرة المؤسساتية. لعل أحد أسباب الخلط في فهمنا طبيعة الدولة يكمن في استخدام كلمة قوة بشكل اعتباطي لا يفرق بين ما أسميناه هنا مدى الدولة وبين قدرة أو قوة الدولة.

إن التفريق بين بعدي الدولة هذين يتيح لنا القدرة على إيجاد مصفوفة تساعدنا في التمييز بين درجات قوة الدولة في مختلف بلدان العالم. يمكننا ترتيب مدى نشاطات الدولة على متصل يمتد من وظائف ضرورية ومهمة، إلى وظائف محض اختيارية أو مرغوبة، وصولا إلى وظائف تأتي في بعض الحالات بنتائج عكسية أو حتى تدميرية. ليس ثمة إجماع على تراتبية وظائف الدولة، خصوصا في قضايا مثل إعادة توزيع الثروة أو السياسات الاجتماعية، لكن معظم الناس يتفقون على ضرورة وجود درجة ما من تراتبية الوظائف، إذ يتوجب على الدولة توفير النظام والأمن العام في الداخل، والدفاع عن مواطنيها ضد الغزو الخارجي، قبل توفير الضمان الصحي الشامل أو التعليم العالي مجانا لكل المواطنين. ويقدم "تقرير التنمية العالمي"، الذي أصدره البنك الدولي عام 1997 (World Bank 1997)، قائمة معقولة بوظائف الدولة التي تندرج ضمن فئات ثلاث تتراوح بين الوظائف "الدنيا" و "المتوسطة" و "الناشطة" (الشكل1).

	معالجة مشاكل السوق الاقتصادي			
الوظائف الدنيا	توفير الخدمات والمنافع العامة			حماية الفقراء
	الدفاع			وضع برامج مكافحة الفقر
	النظام والقانون			إغاثة ضحايا الكوارث
	حماية حقوق الملكية			
	إدارة الاقتصاد الجزئي			
	الصحة العامة			
الوظائف المتوسطة	معالجة المظاهر الخارجية	تنظيم الاحتكارات	التغلب على المشاكل التربوية	توفير الضمان الاجتماعي
	التربية والتعليم	تنظيم المنافع العامة	الضمان	إعادة تخصيص المعاشات التقاعدية
	حماية البيئة	منع الاحتكار	تنظيم القطاع المالي	التعويض العائلي
			حماية المستهلك	تعويض البطالة
الوظائف الناشطة	تنسيق النشاطات الخاصة			
	رعاية الأسواق			إعادة التوزيع:
	المبادرات الجماعية			إعادة توزيع الأصول

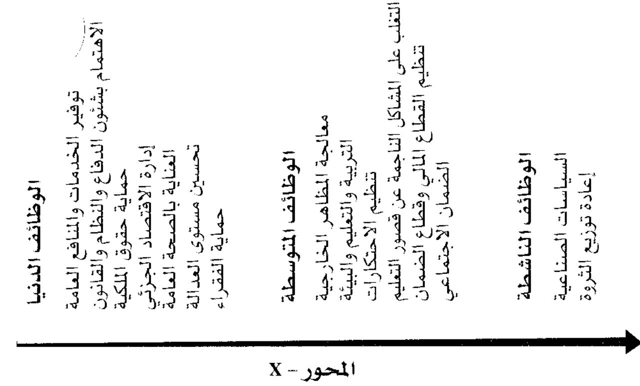
الشكل ١: وظائف الدولة

(المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية العالمي 1997)

من الواضح أن هذه اللائحة ليست شاملة أو حصرية بأية معايير، لكنها توفر نقاط علام مفيدة تساعد في تحديد مدى وظائف الدولة. لو أخذنا تلك الوظائف ورتبناها على المحور - X، كما في الشكل2، يمكننا تعيين مواقع مختلف الدول على مختلف نقاط المحور، تبعا لمدى طموح حكوماتها في تحقيق ما تسعى إليه. هناك طبعاً بعض الدول التي تحاول القيام بمهام حكم معقدة، كإدارة الشركات التي تملكها الدولة أو تخصيص الاعتمادات الاستثمارية، في الوقت الذي تعجز فيه عن توفير الحاجات الأساسية لمواطنيها، كالأمن والنظام أو حكم

القانون أو البناء التحتي العام. مع ذلك، سوف نرتب الدول على هذا المحور تبعا لأكثر أنماط وظائفها طموحا.

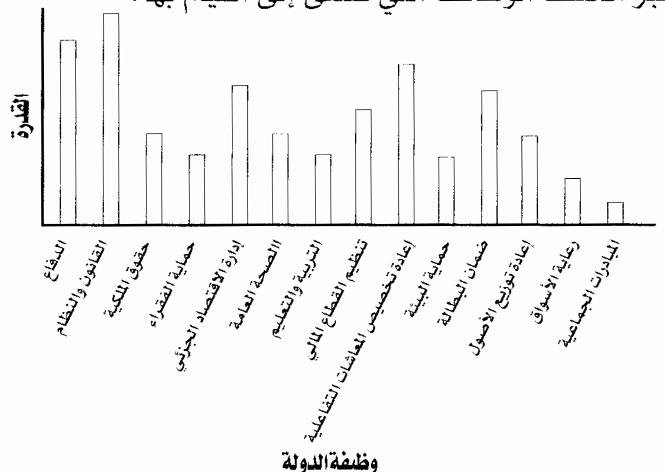
ثمة محور آخر منفصل تماما، المحور - Y، يمثل قوة القدرة المؤسساتية للدولة. كما أشرنا آنفا، يتضمن مفهوم القوة هنا قدرة الدولة على صياغة وتنفيذ السياسات وسن القوانين المختلفة، وعلى الإدارة الكفؤة بحد أدنى من البيروقراطية، وعلى محاربة الفساد والابتزاز والرشوة، وعلى الحفاظ على مستوى عال من الشفافية والمحاسبة في المؤسسات الحكومية، وقبل كل شيء آخر فرض وتنفيذ القوانين.



الشكل 2: مدى وظائف الدولة

هنا أيضاً، ليس ثمة مقياس متفق عليه لتحديد قوة مؤسسات الدولة، إذ يمكن تعيين مواقع مختلف الهيئات والمؤسسات في نقاط مختلفة على امتداد هذا المحور. دولة كمصر، مثلا، تمتلك جهاز أمن داخلي بالغ الفعالية، لكن الدولة مع ذلك لا تستطيع القيام بمهام بسيطة، كالترخيص للمحال التجارية الصغيرة أو التعامل مع طلبات الحصول على سمات الدخول بشكل كفؤ وفعال (Singerman, 1995).

دول أخرى كالمكسيك والأرجنتين نجحت نسبيا في إصلاح بعض مؤسسات الدولة، كالمصرف المركزي، في حين كانت أقل نجاحا في السيطرة على سياساتها المالية أو توفير نظام صحي أو تعليم نوعي. نتيجة لذلك، وكما يشير الشكل 3، قد تتفاوت قدرة الدولة إلى حد بعيد عبر مختلف الوظائف التي تسعى إلى القيام بها.

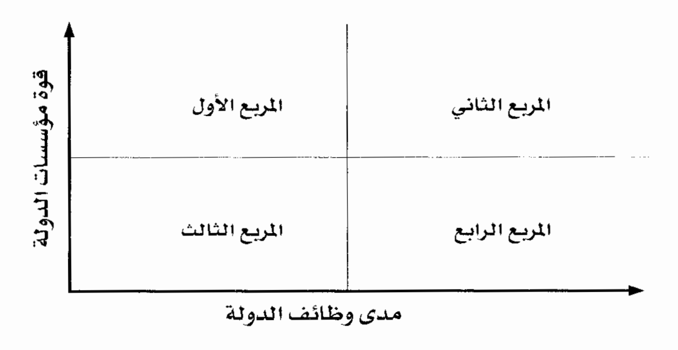


الشكل 3: قدرة الدولة (النظرية)

في التسعينيات من القرن الماضي، ومع تجدد التركيز على أهمية النوعية المؤسساتية، تم وضع عدة لوائح ومؤشرات لتحديد مواقع الدول على "المحور - Y، ومن بينها "مؤشر ملاحظة الفساد" (Corruption Perception Index) في العالم، والذي طورته مؤسسة "الشفافية العالمية" (Transparency International) اعتماداً على بيانات مسوحات أجرتها أساسا على مجتمعات المال والأعمال في مختلف الدول. يطلق على مؤشر آخر اسم "الدليل العالمي لأرقام خطورة الدول" (International Country Risk Guide Numbers)، وضعته مؤسسات

خاصة لتحديد مواقع الدول على متصل الخطورة، ويجمع نواتج قياس ثلاثة معايير منفصلة تبين مدى تفشي الفساد والبيروقراطية وسيادة القانون والنظام. كذلك طور البنك الدولي مجموعة مؤشرات تعكس طبيعة الحكم والإدارة في 199 دولة (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2003، وهي مؤشرات ستة مظاهر مختلفة لأنظمة الحكم والإدارة في مختلف دول العالم، وتتوفر على الموقع الإلكتروني: (www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002). هناك أيضاً مقاييس أشمل للحقوق السياسية في العالم، مثل "مؤشر فريدم هاوس" (Freedom House Index) للحريات المدنية والسياسية، وهو دليل يجمع مقاييس شيوع الديمقراطية وحقوق الفرد في دليل رقمي واحد؛ ومؤشر بيانات "بوليتي 4" (Polity IV Data) لخصائص أنظمة الحكم في العالم[1].

إذا دمجنا بعدي الدولة - المدى والقوة - في رسم بياني واحد، فسوف نحصل على مصفوفة مشابهة للشكل 4. تتوزع هذه المصفوفة بدقة على أربعة مربعات يترتب عن كل منها نتائج شديدة التباين بالنسبة للنمو الاقتصادي في مختلف البلدان. من وجهة نظر الاقتصاديين، المربع الأول هو المكان الأمثل لوجود الدول، كونه يجمع بين المدى المحدود لنشاطات الدولة مع قوة قدرتها المؤسساتية. بالطبع، يتوقف النمو الاقتصادي تماما إذا اقتربت الدولة كثيرا من بداية المحور - x، حيث تعجز عن أداء وظائفها الدنيا، كحماية حقوق الملكية. من الجهة المقابلة، يفترض أن تتدنى نسب النمو الاقتصادي طرداً مع ابتعاد مواقع الدول باتجاه اليمين على امتداد المحور - x.

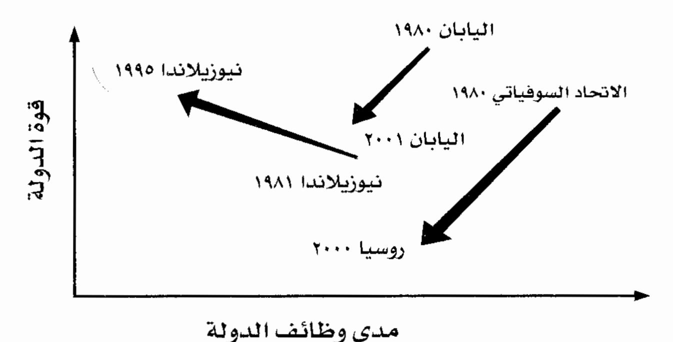


الشكل 4: الدولة والكفاءة

لا يشكل النجاح الاقتصادي السبب الوحيد لتفضيل مدى معين لوظائف الدولة، فالعديد من الأوربيين يجادلون في أن الكفاءة الاقتصادية على الطراز الأميركي تتأتى دوما على حساب العدالة الاجتماعية، وأنهم لذلك سعداء بالبقاء في المربع الثاني بدلا من المربع الأول الذي تقبع فيه الولايات المتحدة. من الجهة الأخرى، يبقى المربع الرابع المكان الأسوأ لتواجد الدول من حيث الأداء الاقتصادي، حيث تضطلع دول عديمة الكفاءة بمدى طَموحٍ جدا من النشاطات التي لا تستطيع القيام بها، ولسوء الحظ هنا تحديدا يتواجد عدد كبير من الدول النامية.

قمت بتعيين مواقع بعض الدول في هذه المصفوفة على سبيل التوضيح (الشكل 5). الدولة في الولايات المتحدة، مثلا، أقل شمولا من مثيلتها في فرنسا أو اليابان، فهي لم تعمد إلى إدارة عمليات تحويل قطاعات صناعية عريضة، كما فعلت اليابان في الستينيات والسبعينيات، من خلال تخصيص الاعتمادات المصرفية في سياستها الصناعية آنذاك؛ ولا تتبجح الولايات المتحدة بوجود شريحة

بيروقراطية نوعية على أعلى المستويات، كما تفعل فرنسا الفخورة بكلياتها ومعاهدها العليا التي تخرج كوادر هذه النخبة. لكن نوعية البيروقراطية الأميركية تبقى أعلى مستوى من بيروقراطيات معظم البلدان النامية. على النقيض من ذلك، ضخت الدولة في تركيا والبرازيل قدرا كبيرا من الناتج الإجمالي المحلي عبر قطاعاتها الحكومية، فأدارت الصناعات المؤممة، ونظمت وحمت طيفا واسعا من النشاطات الاقتصادية.

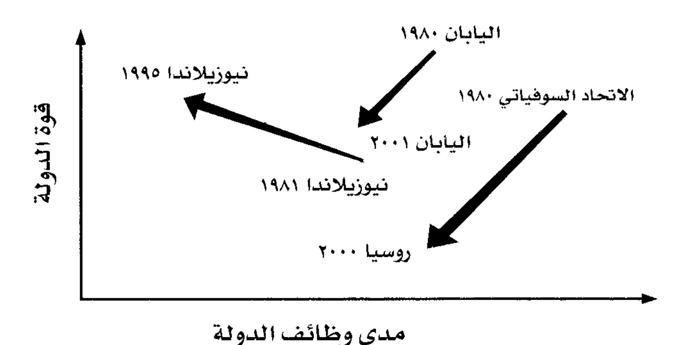


الشكل 5: مصفوفة الدول

لا يمكن تحديد مواقع الدول ضمن المربعات بدقة لأسباب كثيرة، لعل أبسطها تباين قدرة الدولة في البلد الواحد عبر مختلف مؤسساتها الإدارية. تبدو دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية في اليابان، مثلاً، أقل شمولاً من مثيلتها في فرنسا أو ألمانيا، إذا قسنا حجمها بالبرامج الاجتماعية أو تحويلات الدخل الإجمالية. لكن اليابان تستخدم بدلا عن ذلك مجموعة نظم وضوابط (مثل قوانين حماية المؤسسات الأسروية الصغيرة لتجارة التجزئة) وبعض مؤسسات الاقتصاد الجزئي، كنظام الأجور حسب الأقدمية والتوظيف مدى الحياة، التي

توفر بمجملها شبكة أمان اجتماعية موازية في القطاع الخاص. مع ذلك تبقى السياسات الصناعية اليابانية تاريخيا أكثر تدخلية، وتظل مستويات تنظيمها المحلي على الدوام أعلى بكثير من مثيلاتها في معظم دول أوربا الغربية. لذلك ليس من السهل تحديد موقعها على المصفوفة والإقرار بما إذا كان يجب وضعها إلى يمين أو يسار دولة الرعاية الاجتماعية الأوربية التقليدية.

ينبغي أن تتضح أيضا حقيقة قدرة الدول على الانتقال وتغيير مواقعها داخل المصفوفة مع مرور الزمن. إن إحدى أهم قيم المصفوفة في الواقع إظهارها دينامية التغييرات التي يمكن أن تطرأ على طبيعة الدولة في مختلف البلدان. على سبيل المثال، انتقل الاتحاد السوفياتي الأسبق من دولة ذات مدى شامل جدا (حيث لم يكن هناك ملكية خاصة على الإطلاق) وقوة قدرات إدارية معتدلة، إلى دولة ذات مدى وظائف أضيق بكثير مع درجة موازية من تناقص قوة وقدرات الدولة. يمكن قول الشيء نفسه عن اليابان في العقدين الماضيين، إذ قامت بمحاولات خجولة ومترددة لتحرير أسواقها الاقتصادية، وخصخصة بعض الشركات التي تملكها الدولة، وتخفيف القيود المفروضة على بعض صناعاتها المحلية (إلى حد كبير بسبب الضغط الدولي)، في حين شهدت بيروقراطيتها التي طالما تفاخرت بها (خصوصا في وزارة المالية) ترديا واضحا في نوعيتها أو وقوعها أسيرة الشؤون المجتمعية. وهكذا وجدت روسيا واليابان قطاعاتهما الحكومية تتحول بخطى وئيدة في الاتجاه الجنوب - غربي نفسه خلال الفترة الواقعة بين عامي 1980 و2000 تقريبا، برغم أنهما بدأتا من موقعين متباينين جدا على المحور وتحركتا بوتيرتين مختلفتين (الشكل6).



الشكل 6 : التغيرات الطارئة بمرور الزمن على قوة مؤسسات ومدى وظائف الدولة

تتناقص حالتا روسيا واليابان بشكل حاد مع وضع نيوزيلندا، التي بدأت سلسلة إصلاحات اقتصادية ليبرالية في أواسط الثمانينيات بإشراف وتوجيه حزب العمل ووزير ماليته روجر دوغلاس. في بداية الثمانينيات، كانت نيوزيلندا قد طورت إحدى أكثر دول الرفاه والرعاية الاجتماعية شمولا، وكان من الواضح أنها تتجه إلى أزمة اقتصادية حقيقية مع تصاعد الدين العام والانخفاض المطرد في حسابها الجاري. لكن نيوزيلندا بدأت مجموعة إصلاحات أولية عام 1984، حيث عوّمت الحكومة قيمة الدولار النيوزيلندي، وألغت القيود المفروضة على تداول العملة، ثم ألغت الدعم الحكومي للمنتجات الزراعية والمواد الاستهلاكية ورخص الاستيراد وحوافز التصدير، وغيرت بنية نظامها الضريبي فتحولت من الضرائب المفروضة على الدخل والمبيعات إلى قاعدة عريضة من ضريبة الاستهلاك، ثم خصخصت الصناعات الحكومية (New Zealand State Services Commission 1998) – وهذه كلها إجراءات كلاسيكية لتحجيم مدى الدولة. مع إقرار "قانون القطاع الحكومي" عام 1988، بدأت نيوزيلندا مرحلة

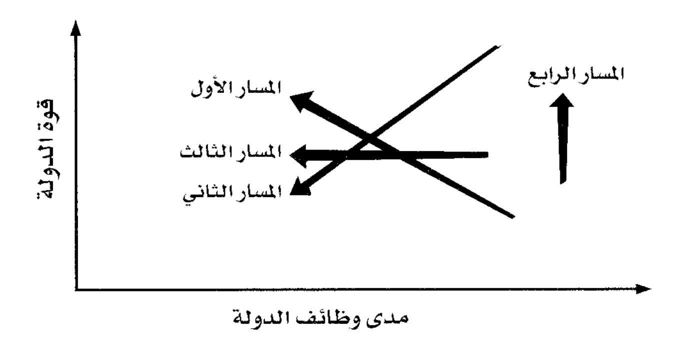
إصلاح ثانية سعت إلى تقوية القدرة الإدارية لمؤسسات الدولة المحورية المتبقية. فرضت هذه الإصلاحات على مختلف أقسام المؤسسات الحكومية تقديم تقارير مالية شهرية تستخدم معايير حسابية تجارية، ووضعت تلك التقارير تحت تصرف مدراء تنفيذيين تم استخدامهم على أساس عقود عمل تجارية تحدد شروط التوظيف، وتخولهم سلطات وصلاحيات إدارية أوسع للسماح بتغيير مجموع المدخلات الاقتصادية واستخدامها لتقديم مخرجات متفق عليها مسبقا، ثم أنشأت نظام محاسبة داخل الحكومة يفرض تدابير وإجراءات صارمة أشبه ما تكون ببنود العقود التجارية (Schick, 1996; Boston et al., 1996). وهكذا انتقل موقع نيوزيلندا على المصفوفة في الاتجاه الشمال - غربي الصحيح بحلول منتصف التسعينيات.

المدى والقوة والتطوير الاقتصادي

تغيرت أجندة التطوير بشكل دراماتيكي في العديد من المؤسسات المالية الدولية في التسعينيات من القرن الماضي. ويمكن توضيح هذه التغيرات الطارئة على النحو التالي: دون أدنى شك من الأفضل أن تكون الدولة في المربع الأول لا المربع الرابع، ولكن هل الأفضل أن تكون في المربع الثاني وتتمتع بمؤسسات قوية ومدى شامل، أم في المربع الثالث بمؤسسات ضعيفة ودولة محدودة؟ في بداية التسعينيات، فضّل الكثير من الاقتصاديين المربع الثالث على أساس أن الأسواق سوف تنظم نفسها بنفسها في النهاية، أو أن المؤسسات وقدرات الدولة المتبقية سوف تهتم بطريقة ذاتية ما بشئونها الخاصة. وكان ما يسمى "إجماع واشنطن" في الواقع مجرد قائمة بمجموعة إجراءات حكيمة

وعقلانية تماما، إذ ليس هناك سبب منطقي يبرر إقدام البرازيل مثلا على تشغيل وإدارة مصانع الفولاذ، أو سعي الأرجنتين لإيجاد صناعة سيارات محلية. وقد قدم إجماع واشنطن جملة تدابير مألوفة في السياسة الاقتصادية، صممت خصيصا لدفع الدول باتجاه اليسار على امتداد المحور - x، وذلك بإجراء عمليات الخصخصة، وتخفيف الحماية الجمركية، وخفض الدعم الحكومي، وتحرير الأسواق، وما إلى ذلك. في حالات كثيرة، نصح إجماع واشنطن العديد من الدول ذات الأسواق الفتية أو الانتقالية بالتحول إلى دول أضيق مدى بأقصى سرعة ممكنة، على اعتبار أن الفرصة السياسية السانحة لإجراء هذا النوع من الإصلاحات سوف لن تدوم طويلا، وأن من الأفضل تحمل آلام التكيف الاقتصادي دفعة واحدة وإلى الأبد.

المشكلة بالنسبة للعديد من الدول أنها، أثناء عملية تقليص مدى الدولة، قامت إما بالتقليل من قوتها أو بتوليد الحاجة إلى أنماط جديدة من قدرات الدولة التي كانت إما ضعيفة أو غير موجودة أصلا. لقد تحوّل التقشف الذي تقتضيه سياسات الاستقرار والتوازن والتكييف البنيوي للاقتصاد في بعض البلدان إلى ذريعة لتقطيع أوصال الدولة وتقليص قدراتها في كل المجالات، وليس فقط النشاطات الواقعة على الجانب الأيمن من المحور - x. بعبارة أخرى، في حين أن مسار الإصلاح الأمثل كان يجب أن يسعى إلى تقليص المدى وزيادة القوة في آن معا (المسار 1 في الشكل 7)، عملت دول كثيرة على تقليص كل من مدى وقوة الدولة، فاتخذت بذلك الوجهة الجنوبية - الغربية (المسار 2)، وبدلا من الانتهاء في المربع الأول، وجدت نفسها في المربع الثالث.



الشكل 7: مسارات الإصلاح

حدثت تغيرات كهذه في الربع الأخير من القرن العشرين في الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء، حيث تواجدت أنظمة حكم شاعت تسميتها "بالوقفية الجديدة" - أي أنظمة تجعل السلطة السياسية وقفا على شبكة زبائنية من مؤيدي قادة الدولة وتسخرها لخدمة مصالحهم (Joseph, 1987; Fatton, 1992) . في بعض الحالات، كحالة موبوتو سيسي سيكو في زائير، أنتجت الأنظمة الوقفية الجديدة ما أسماه ايفنز (Evans, 1989) سلوك "النهب المتوحش"، إذ أقدم شخص ضار واحد على سلب قسم كبير من موارد المجتمع بأكمله. في حالات أخرى، اقتصر الأمر على المحاباة واستغلال النفوذ السياسي - حيث استخدم القطاع العام لإعادة تخصيص حقوق الملكية لمصلحة مجموعة أو شأن معين، أي توجيهه لخدمة مصالح أسرة أو قبيلة أو منطقة أو فئة إثنية واحدة. وكما يشير فان دي ويل (Walle, 2001)، تتعايش الأنظمة الوقفية الجديدة المتجسدة عادة في شخص الرئيس جنبا إلى جنب مع شريحة البيروقراطية العقلانية التي تحدث عنها فيبر، والتي نشأت على الأغلب في الفترة الكولونيالية وظلت تؤدي

مهام الإدارة العامة الروتينية. وقد درجت العادة أن تشعر شبكة الوقفية الجديدة وزبانية النظام أن وجود قطاع الدولة الحديث في العالم النامي يهدد بقاءها وينافسها على الموارد المتوفرة.

إن الطبيعة المزدوجة لمثل هذه الدول الأفريقية يعني بالضرورة أن برامج التوازن والتكييف البنيوي للاقتصاد، التي فرضتها الدول المانحة للمساعدات في الثمانينيات والتسعينيات، كان لها بالضرورة نتائج عكسية غير مقصودة. لقد طالب مجتمع الدول المانحة بتقليص مدى القطاع الحكومي في الدول النامية عبر تنفيذ برامج متشددة لتكييفه وتحريره من سلطة الدولة، لكن الأنظمة الوقفية الجديدة، بما لها من هيمنة سياسية مطلقة، استغلت الشروط الخارجية ذريعة لتحجيم قطاعات الدولة الحديثة وحماية - بل في أغلب الأحيان توسيع - مدى الدولة الوقفية الجديدة. وهكذا انخفض الاستثمار في البناء التحتي الأساس، كمشاريع الصحة العامة وبناء الطرق، بشكل دراماتيكي في السنوات العشرين من القرن الماضي، تماما كما انخفضت الاستثمارات في قطاعي الزراعة والتعليم الابتدائي. من الجهة المقابلة، شهدت الفترة نفسها ارتفاعا دراماتيكيا موازيا في حجم الإنفاق على ما يسمى "الشئون السيادية"، كالقوات المسلحة والسلك الدبلوماسي والوظائف المرتبطة بمكتب الرئاسة (ارتفع عدد موظفي مكتب الرئيس في كينيا، مثلا، من 18213موظفا عام 1971 إلى 43230 موظفا عام 1990). من المؤكد أن لم يكن ثمة مؤسسة إقراض واحدة في العالم، ولا أية دولة مانحة للمساعدات عبر اتفاقات ثنائية، ترغب في حدوث نتائج كهذه في أي وقت من الأوقات، لكن أيا منها لم تستطع هيكلة شروطها

بطريقة تمنع حدوثها، وذلك بسبب عجزها عن التحكم في النتائج السياسية المحلية.

يدعي الكثير من أنصار إجماع واشنطن اليوم أنهم بالطبع كانوا يدركون أهمية المؤسسات وحكم القانون والتسلسل المناسب لإجراء الإصلاحات. غير أن قضايا المحور - x، المتعلقة بقدرة الدولة وبنائها، كانت إلى حد بعيد غائبة عن النقاشات السياسية في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات. كان هناك القليل جدا من التحذيرات الصادرة عن صناع السياسة في واشنطن حول مخاطر الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية وتحرير الأسواق في ظل غياب المؤسسات المناسبة، بل في الحقيقة كانت النزعة السائدة بين صناع السياسة آنذاك اعتبار أن أية درجة من الليبرالية الاقتصادية سوف تكون على الأرجح أفضل من لا ليبرالية على الإطلاق[2].

لقد اقتضى البدء بإجراء تغيير جذري في طريقة التفكير بهذه القضايا حدوث الأزمة الاقتصادية الآسيوية عام 1997 - 1998، ثم المشاكل التي واجهتها روسيا وبقية الدول ما بعد الشيوعية. في القضية الأولى، ارتبطت الأزمات المالية التي شهدتها تايلند وكوريا الجنوبية بشكل مباشر بتحرير رأس المال الاستثماري قبل أوانه، وبغياب الهيئات والمؤسسات التنظيمية الملائمة والقادرة على مراقبة القطاعات المصرفية المحلية، التي وجدت نفسها فجأة غارقة في فيض هائل من رأس المال الأجنبي الموظف في استثمارات قصيرة الأمد في كلتا الدولتين (Lanyi & Lee, 1999; Haggard, 2000). في هذه الظروف، وكما توضح المراجعة المتبصرة لأحداث الماضي، قليل من الليبرالية قد

يكون أسوأ وأكثر خطورة من لا ليبرالية على الإطلاق. على سبيل المثال، قامت كوريا الجنوبية بتحرير رأس مالها الاستثماري كشرط لدخولها منظمة التعاون والتطوير الاقتصادي (OECD)، دون تحرير مواز لأسواق الأسهم والسندات الثابتة، ودون توفر قدر أكبر من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. كانت النتيجة أن المستثمرين الأجانب الطامعين في الحصول على قطعة من كعكة المعجزة الاقتصادية الكورية وظفوا استثماراتهم في حسابات قصيرة الأمد يمكنهم سحبها مع أول بادرة تنذر بوجود مشكلة. وعندما بدأت الحسابات الجارية في كوريا الجنوبية تتراجع عام 1996 - 1997، واجهت عملتها ضغوطات لا يمكن مقاومتها مع سحب رأس المال الاستثماري قصيرة الأمد، الأمر الذي مهد الطريق أمام الأزمة الاقتصادية الخانقة أواخر عام 1997.

تختلف المشكلة التي واجهتها روسيا وبقية الدول ما بعد الشيوعية بعض الشيء، فخصخصة المشاريع الحكومية تشكل بالطبع هدفاً ملائماً للإصلاح الاقتصادي، لكنه يتطلب درجة معتبرة من القدرة المؤسساتية لتنفيذه كما ينبغي. كل أشكال الخصخصة تؤدي بالضرورة إلى عدم تساوق هائل في المعلومات، ومن واجب الحكومات تصحيح ذلك الخلل. ينبغي، مثلا، تحديد الأصول وحقوق الملكية بشكل ملائم، ومن ثم تقييمها وتحويلها بشفافية؛ ويجب حماية حقوق الأقلية الجديدة من حملة الأسهم لمنع تجريد الأصول أو إخفائها أو غير ذلك من أساليب الاستغلال وإساءة التعامل. وهكذا، في حين تقتضي الخصخصة تقليص مدى وظائف الدولة، فإنها تحتاج أسواقاً فعالة ودرجة عالية من قدرة الدولة على التنفيذ. هذه القدرة لم تكن متوفرة

في روسيا، مما أدى إلى أن الكثير من الأصول المخصخصة لم تصل في النهاية إلى أيدي رجال أعمال مبدعين وقادرين على جعلها مثمرة ومنتجة. إن سرقة الموارد العامة من قبل "الاوليغارشيين" الجدد أسهم إلى حد بعيد في نزع الشرعية عن الدولة الروسية ما بعد الشيوعية.

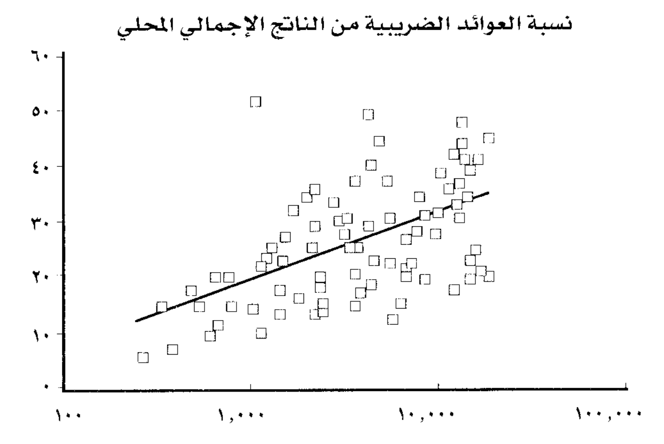
ينعكس هذا الإدراك الجديد لأولوية القوة على المدى في تعليق أدلى به ملتون فريدمان، عميد اقتصاديي السوق الحرة المتشددين عام 2001. لاحظ فريدمان أنه في العقد الأسبق كان لديه ثلاث كلمات يقولها للدول التي تقوم بعملية التحول عن النظام الاشتراكي: "خصخص، خصخص، خصخص". "لكني أخطأت"، أضاف فريدمان: "لقد تبين لي أن حكم القانون ربما أكثر محورية من الخصخصة" (Interview with Milton Friedman, Gwartney & Lawson, 2002).

أيهما أكثر أهمية، من منظور الكفاءة الاقتصادية، تقليص مدى الدولة أم زيادة قوتها؟ بكلمات أخرى، إذا أُجبرت الدولة على الاختيار بين المسارين الثالث والرابع في الشكل 7، أيهما يؤدي إلى نمو اقتصادي أكبر؟ بالطبع، يستحيل التعميم في هذا السياق، لأن الأداء الاقتصادي سوف يعتمد على القدرات المؤسساتية المحددة ووظائف الدولة المعنية، علاوة على طائفة أخرى من العوامل الكثيرة. مع ذلك، ثمة دلائل تشير إلى أن قوة مؤسسات الدولة أكثر أهمية بالمعنى العام من مدى وظائف الدولة، وخير دليل على ذلك سجل النمو الاقتصادي في أوربا الغربية نفسها، حيث يبقى مدى نشاطات الدولة أكبر بكثير من مثيله في الولايات المتحدة، مع أن مؤسساته قوية أيضاً. كنت قد بينت في مكان آخر (Fukuyama & Marwah, 2999) بأن السبب في الأداء الأفضل

لدول شرق آسيا، مقارنة بدول أميركا اللاتينية على امتداد السنوات الأربعين الماضية، يرجع على الأرجح إلى النوعية المتفوقة لمؤسسات الدولة في المنطقة الآسيوية أكثر منه إلى أية اختلافات في مدى الدولة. فالاقتصاديات عالية الأداء في شرق آسيا تتنوع بشكل هائل من حيث مدى الدولة، بدءا من الدولة الأدنوية في هونغ كونغ وانتهاء بالدولة عالية التدخلية في كوريا الجنوبية. خلال فترة نموها الاقتصادي، كان معدل الحماية للصناعات المحلية في الدول الآسيوية يوازي مثيله في الأرجنتين (Amsden, 1989)، لكن الدول الآسيوية كافة استطاعت تحقيق معدلات عالية جدا في نمو الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد. على النقيض من ذلك، كانت النتائج التي حققتها أميركا اللاتينية كمنطقة متكاملة أسوأ بكثير من الدول الآسيوية، في كل بعد من أبعاد الحكم والإدارة تقريبا.

هناك سبب آخر يدعونا للاعتقاد بأن قوة الدولة أكثر أهمية من مداها في تحديد معدلات النمو الاقتصادي بعيد الأمد. ويكمن هذا السبب في وجود علاقة إيجابية قوية في طيف واسع من الدول المختلفة بين الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد ونسبة ما تقتطعه الحكومات من هذا الناتج (الشكل8). بمعنى آخر، تنزع الدول الغنية إلى ضخ نسب أعلى من ثروتها الوطنية في مختلف قطاعات الدولة (World Bank 2002)، ويعتبر معدل الضرائب المقتطعة بالطبع مقياسا لمدى الدولة، خصوصا بالنسبة للدول ذات المستويات العالية من الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد، لكنه يبقى أيضا مقياسا لقدرة الدولة الإدارية (ويجري استخدامه باطراد كمعيار قياسي من قبل المؤسسات

المالية الدولية). هناك العديد من الدول التي تود استيفاء نسب أعلى من الناتج الإجمالي المحلي على شكل ضرائب مقتطعة، لكنها غير قادرة على ذلك لعجزها عن مراقبة الالتزام الضريبي لمواطنيها، أو فرض وتنفيذ القوانين الضريبية. إن وجود علاقة إيجابية قوية بين نسبة الاقتطاع الضريبي ومستوى التطور الاقتصادي، يشير عموما إلى أن الآثار السلبية لمدى الدولة المفرط في شموليته تتعدل على المدى البعيد بالآثار الإيجابية للقدرة الإدارية الأكبر[3].



الناتج الإجمالي المحلي الحقيقي للفرد مع تعديل العملات المحلية إلى الدولار (مقياس لوغاريتمي)

الشكل 8: معدلات الاقتطاع الضريبي مقابل الناتج الإجمالي المحلي للفرد.

الحكمة التقليدية الجديدة

يسلّم مجتمع العاملين في حقل سياسات التطوير اليوم بالكثير مما قدمناه عن أهمية قوة الدولة، فقد أصبحت حكمته المأثورة منذ العام 1997 على أقل تقدير تتلخص بمقولة: "المؤسسات مهمة" (World

(Bank 1997; World Bank 2001) . ولطالما كان الانشغال بقوة الدولة قضية محورية في اقتصاديات التطوير والتنمية، إذ اندرجت تحت عناوين ومسميات مختلفة، بما فيها "إدارة الحكم" و "قدرة الدولة" و"النوعية المؤسساتية" . في كتابه **المسار الآخر** (The Other Path)، سلط هرناندو دي سوتو (de Soto, 1989) الضوء على أهمية قوة الدولة المؤسساتية بالنسبة للكفاءة الاقتصادية، وذكّر العاملين في مجتمع التنمية والتطوير عموما بالنتائج الإيجابية لوجود مؤسسات قانونية/ قضائية فعالة، وبأهمية حقوق الملكية الرسمية على وجه التحديد. أرسل دي سوتو فريق باحثيه لمعرفة الفترة الزمنية التي يستغرقها الحصول على ترخيص رسمي لافتتاح شركة تجارية صغيرة في عاصمة البيرو، ليما؛ وبعد عشرة أشهر تعامل فيها الفريق مع أحد عشر مكتبا حكوميا وأنفق 1231 دولاراً، عاد الباحثون أخيراً بترخيص قانوني. في الولايات المتحدة أو كندا، لا تستغرق العملية ذاتها أكثر من يومين، وقد لاحظ دي سوتو أن عدم كفاءة العملية تشكل عقبة مهمة أمام قيام مشاريع عمل جديدة، وأنها تجبر رجال الأعمال متواضعي الحال على اللجوء إلى القطاع غير الرسمي. والقطاع غير الرسمي هذا ديناميكي وحيوي بطبيعته، ويشكل المصدر الوحيد لبعض البضائع والخدمات في المناطق الفقيرة، لكن انعدام حقوق ملكية رسمية تحميها سلطة القانون أدى إلى تضييق آفاق الاستثمار، ومنع تحول الشركات الصغيرة إلى مؤسسات اقتصادية كبيرة الحجم.

المفارقة أن مجتمع سياسات التنمية والتطوير وجد نفسه في وضع لا يحسد عليه، فقد بدأت فترة ما بعد الحرب الباردة بالهيمنة الفكرية

المطلقة للاقتصاديين، الذين دفعوا بشدة باتجاه الإصلاحات الليبرالية والدولة الصغيرة. لكن بعد عشر سنوات توصل الكثير منهم إلى قناعة بأن بعض أهم المتحولات التي تؤثر على التطوير الاقتصادي لم تكن اقتصادية على الإطلاق بل كانت متعلقة بطبيعة المؤسسات وبالقضايا السياسية. كان ثمة بعد كامل مفقود للدولة لا بد من تقصيه - وأعني بذلك بناء الدولة - وهو جانب من جوانب التطوير جرى تجاهله في غمرة التركيز الشديد وأحادي البعد على مدى الدولة. لذلك وجد الكثير من الاقتصاديين أنفسهم ينفضون الغبار عن كتب الإدارة العامة التي يزيد عمرها عن خمسين سنة، أو يعيدون اختراع العجلة بتطوير استراتيجيات محاربة الفساد.

لقد أصبح القول بأن المؤسسات متحول حيوي في التطوير الاقتصادي ضربا من الحكمة التقليدية اليوم، بعد أن قدمت مجموعة كبيرة من الدراسات في السنوات القليلة الماضية التوثيق العلمي والتجريبي المطلوب على أنها فعليا كذلك (انظر على سبيل المثال لا الحصر: Robinson & Acemoglu, 2000; Easterly, 2001; van de Walle, 2001). كما توفرت في الفترة نفسها أدبيات كثيرة ومتنامية باطراد حول المؤسسات والتطوير المؤسساتي في مختلف الدول (انظر: Klitgaard 1995; Grindle, 1997, 2001; Tendler, 1997; World Bank 1997, 2000, 2002).

بيد أن مختلف أشكال "الحكمة التقليدية" ينبغي أن تدفعنا إلى توخي الحيطة والحذر. يتحدث ولكوك وبريتشيت (Woolcock & Pritchett, 2002) عن مشكلة الوصول "إلى وضع الدانمرك"،

و"الدانمرك" هنا ترمز عموما إلى الدولة المتقدمة التي تتمتع بمؤسسات حكومية تؤدي وظائفها على ما يرام. بالطبع، كلنا يعرف كيف تبدو "الدانمرك" اليوم، وكيف ولدت الدانمرك تاريخيا، لكن إلى أي حد يمكن تحويل تلك المعارف وسحبها على دول تبعد ثقافيا وتاريخيا عن الدانمرك بعد الصومال أو مولديفيا؟ إلى أي حد هنالك، أو يمكن إيجاد، نظرية مؤسساتية قابلة للتعميم توفر أساسا ودليل عمل لسياسات الدول الفقيرة؟

دعونا نعود إلى المشكلة السابقة ونفكك ما تعنيه عبارة "مؤسسات" في الوقت الراهن. منذ بداية التسعينيات، ومع تحول الفضاء الخطي لدراسات التطوير إلى أبعاد أعلى وأكثر تعددية، أصبح الميدان فوضويا ومختلطا من جوانب عدة. لقد أُضيفت الديمقراطية، والفدرالية، والمشاركة، وتفكيك البنية المركزية للاقتصاد، ورأس المال الاجتماعي، والثقافة، والجنوسة، والاثنية، والصراعات الإثنية، إلخ.. إلى قِدْر التطوير كمكونات تؤثر على طعم الطبخة النهائي (Einhorn, 2991). هل تشكل كل هذه المفاهيم جوانب من التطوير المؤسساتي؟ وإن كان الأمر كذلك، فكيف؟ وهل تتمتع كلها بأولوية متساوية؟ وهل يرتبط أحدها بالآخر؟ وبأية طرائق تحفز التطوير وتشجع عليه؟

المؤسسات من جهة العرض

إذا كانت القدرة المؤسساتية القضية المركزية التي نحاول فهمها، يمكننا البدء من جانب العرض بالسؤال التالي: ما هي المؤسسات الحيوية للتطوير الاقتصادي وكيف ينبغي بناؤها؟ هناك أربعة جوانب متداخلة للدولة ينبغي تناولها بالبحث:

(1) التصميم التنظيمي والإدارة.

(2) تصميم النظام السياسي.

(3) أساس الشرعية.

(4) العوامل الثقافية والبنيوية.

التصميم التنظيمي والإدارة

يقابل المستوى الأول من التصميم التنظيمي والإدارة حيز الدراسات الإدارية (ومعاهد إدارة الأعمال) في القطاع الخاص، وميدان الإدارة العامة في القطاع الحكومي. تعتبر الإدارة العامة في الوقت الراهن ميدانا واسعا ومتطورا يشمل طائفة كبيرة من العلوم الفرعية التخصصية، ومجموعة خبرات وكفاءات يمكن للمرء تلقي تدريب وتعليم معتمدين فيها. ولكن، برغم الجهود المتكررة لإسباغ الصفة المنهجية العلمية على مجموعة المعارف المتوفرة حول المؤسسات وتحويلها إلى جسم نظري مشابه لنظرية الاقتصاد الجزئي (ينظر بعض الاقتصاديين إلى علم الإدارة العامة باعتباره في الواقع فرعا من الاقتصاد الجزئي)، فإن تلك الجهود لم تحقق بعد نتائج مرضية تماما. في الفصل الثاني من الكتاب الحالي سوف أناقش أسباب استحالة وجود نظرية متكاملة في المؤسسات.

تصميم النظام السياسي

يرتبط الجانب الثاني من طبيعة الدولة بالتصميم المؤسساتي على مستوى الدولة ككل، لا على مستوى الهيئات الفردية التي تشكله. هذا أيضا ميدان معرفي واسع يقابل من مناح عدة ميدان العلوم السياسية عموما. في الفترة التي سبقت قيام الحرب العالمية الثانية، ركزت العلوم

السياسية على دراسة تصميم المؤسسات السياسية والقانونية/ القضائية في مقاربة حجبتها في الجيل التالي التفسيرات الأكثر بنيوية وتأثرا بعلم الاجتماع لطبيعة المؤسسات ووظائفيتها. كان من المألوف قبل الثمانينيات التأكيد على أن المؤسسات غير مهمة، أو أنها نفسها تتحدد بالأساس الاقتصادي والاجتماعي "التحتي". وقد شهدت المؤسساتية في السنوات الأخيرة عودة محدودة إلى الأضواء في ميدان السياسات المقارنة الفرعي، وظهر العديد من الدراسات حول مدى تأثر النمو الاقتصادي بالنظم البرلمانية مقارنة بالرئاسية، وبمختلف أنواع الأنظمة الانتخابية والفدرالية والحزبية وما إلى ذلك (انظر مثلا: Cowhey and Haggard, 2001).

مقارنة بالإدارة العامة أو النظرية التنظيمية، لا يقدم الجسم المعرفي المتوفر حاليا حول التصميم المؤسساتي على مستوى الدولة إلا القليل جدا من حيث النظرية المنهجية أو من حيث شمولية مبادئ الاقتصاد السياسي وقابليتها للتطبيق. ما هو متوفر حالياً من هذه النظرية يميل إلى معالجة التسويات بين أهداف التصاميم السياسية المختلفة، مثل "التمثيلية" و "قابلية الحكم" (انظر على سبيل المثال: Diamond, 1990)، أو بين وحدة الغرض وتوفر الضوابط والموازين (Haggard and McCubbins, 2001)، أو بين توزيع أو تركيز السلطة (MacIntyre, 2003). نظرا لأن الأهداف الاقتصادية تتنافس مع الأهداف الأخرى، كالتوزيع العادل للثروة أو التوازن الاثني في معظم المجتمعات، يستحيل وجود مجموعة مؤسسات مثالية، بل مؤسسات تنزع فقط إلى تفضيل إحدى مجموعات أهداف على مجموعات أخرى.

يمكن أيضا للمؤسسة ذاتها أن تحفز أو تحد من سوية النمو الاقتصادي، تبعا لتوفر المؤسسات المكملة التي تزيد من فعالية وظائفيتها. على سبيل المثال، جرى الترويج للفدرالية واللامركزية على نطاق واسع باعتبارهما طريقتين لجعل الحكومات أكثر استجابة وشفافية من الناحية السياسية، وأكثر دعما وتعزيزا للنمو الاقتصادي (انظر مثلا: Weingast, 1993). لكن افتقار روسيا على سبيل المثال إلى آليات فرض القانون الضريبي أدى إلى تنافس الحكومات المحلية مع الحكومة الفدرالية نفسها (World Bank 2002). ونظرا لأن المستوى المحلي يتمتع بسبل أفضل للحصول على المعلومات، كانت النتيجة انهيار العائدات الضريبية على المستوى الفدرالي في التسعينيات. كذلك كان نظام الفدرالية المالية في الأرجنتين أحد أسباب المصاعب التي واجهتها الدولة في السيطرة على ديون الموازنة (Saiegh and Tommas, 1998)، وهي المشكلة ذاتها التي أقضّت أيضا مضجع البرازيل.

قد تنجم بطريقة مشابهة نتائج معقدة عن تصميم الفرع التنفيذي للمؤسسات. وكان خوان لينتز (Juan Linz, 1990) بدأ حواراً مطولاً حول الميزات النسبية للنظام البرلماني على النظام الرئاسي، إذ حاجج في أن نظام الانتخابات الرئاسي الذي يفوز فيه الرابح بكل شيء، ويحكم لفترات محددة، غالبا ما يؤدي إلى عدم الاستقرار وانعدام الشرعية في دول أميركا اللاتينية وغيرها من المناطق التي يهيمن عليها هذا الملمح البارز من ملامح التصميم الدستوري. أشار مراقبون آخرون إلى أن المشكلة لا تكمن في النظام الرئاسي بحد ذاته بل في نمط النظام الانتخابي المستخدم في الفرع التشريعي للمؤسسة السياسية،

والذي أدى في أحيان كثيرة إلى مشاكل رئيسة مثل "الاختناق السياسي" (أي الجمع بين النظام الرئاسي من جهة ونظام التمثيل النسبي في الهيئات التشريعية من جهة أخرى، وهو النموذج السائد في العديد من دول أميركا اللاتينية (انظر: -Horowitz, 1990; Lijphart, 1996; Lardey ret, 1996; Cowhey and Haggard, 2001). وتكثر في هذا النظام نزعات تشجيع المحاباة السياسية واستغلال النفوذ لاسترضاء النواب، وذلك بتخصيص مقاطعاتهم الانتخابية بالموارد الفدرالية، لاسيما في الحالات التي تكون فيها الدوائر الانتخابية متعددة الأعضاء، وصغيرة الحجم جغرافيا، وقائمة التمثيل النسبي مفتوحة، مع أن تجذر الرعاية في نظام الأحزاب السياسية يعتمد إلى حد بعيد على السياق التاريخي لتوسع الامتيازات والإصلاحات البيروقراطية (Shefter, 1993). كل هذه الأبحاث تسهم في إيجاد منحى سياقي واقعي، لكنها تبقى محدودة نسبيا من حيث قدرتها على تقديم نظرية واضحة حول التصميم الأمثل للنظام السياسي.

أساس الشرعية

يرتبط مظهر الدولة الثالث عن قرب بمسألة تصميم الجسم المؤسساتي، ولكنه في الوقت نفسه يتجاوزه بتضمين بعد معياري للجهاز برمته – أي لا يجب فقط أن تعمل مؤسسات الدولة معا كما ينبغي بالمفهوم الإداري، بل يجب أيضاً أن ينظر إليها كمؤسسات شرعية من قبل المجتمع التحتي. في كتابه **النظام السياسي في مجتمعات متغيرة** (Huntington, 1968)، جادل هنتنغتون في إمكانية الفصل بين هذين البعدين، بحيث يمكن للدول في مختلف البلدان أن تحكم وتكتسب

خاصية الدولة بمعزل عن أساس شرعيتها. الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة، من وجهة نظره، مجتمعان متطوران من الناحية السياسية، بالرغم حقيقة أن أحدهما ديكتاتورية شيوعية والآخر ديمقراطية ليبرالية. فيما بعد، قدم زكريا (Zakaria, 2003) نسخة مستحدثة من هذا الرأي، مع أن المؤلف أكد على أهمية حكم القانون الليبرالي وأفضليته على القدرة الإدارية للدولة السلطوية.

في الواقع، حتى مع التدبر المتبصر في أحداث الثلاثين سنة الماضية، لا يبدو واضحا ما إذا كان فصل قدرة الدولة (أو التطوير السياسي بمصطلحات هنتنغتون) عن شرعيتها ممكنا بمثل تلك البساطة. في نهاية الثمانينات، بدأ الاتحاد السوفياتي بالانهيار وفقدان قدر كبير من قدرة الدولة تحديدا لأن طابعه الديكتاتوري قلل من شرعية النظام بنظر مواطنيه. بمعنى آخر، كانت درجة تطوره السياسي الظاهرة في الوقت الذي كتب فيه هنتنغتون مؤلفه مجرد مظهر خداع، تماما كإحدى قرى "بوتمكن" المزيفة. إن الديمقراطية، برغم وجود أشكال مختلفة للشرعية على مر التاريخ، تبقى اليوم المصدر الجدي الوحيد للشرعية في العالم.

هناك جانب آخر لا يمكن الفصل فيه بسهولة بين الديمقراطية وإدارة الحكم الجيد، فالمؤسسة الحكومية الجيدة مؤسسة تخدم حاجات عملائها - موظفي تلك الدولة - بكفاءة وشفافية. في بعض القطاعات، كالسياسات المالية مثلا، تبقى الأهداف واضحة ومباشرة نسبيا (تأمين استقرار وتوازن الأسعار)، ويمكن تحقيقها من قبل شريحة من التكنوقراط المستقلين إلى حد ما. لذلك تبنى المصارف

المركزية عمدا بطرق تحميها من الضغوطات السياسية الديمقراطية قصيرة الأمد. لكن في قطاعات أخرى، كالتعليم الابتدائي والثانوي، يعتمد مردود المؤسسة الحكومية إلى حد بعيد على التغذية الراجعة التي تتلقاها من المستهلك النهائي لخدماتها، ويصعب تخيل أن التكنوقراط قادرون على أداء عمل جيد في هذه المجالات بمعزل عن الناس الآخرين الذين يقدمون لهم تلك الخدمات. لهذا السبب تتمتع الديمقراطية بدور وظيفي أيضا في إدارة الحكم، علاوة على قيمة الشرعية التي تضفيها على الجسم المؤسساتي.

تتوفر اليوم أدبيات شاملة تظهر علاقة التطوير بالديمقراطية (انظر على سبيل المثال لا الحصر: Lipset, 1959; Diamond, 1992; Rowen, 1995; Barro, 1997; Roll & Talbott, 2003). وكان برجفورسكي والفاريز (Przeworski & Alvarez, 1996) أقاما الحجة على أن مستوى التطوير لا يؤثر فقط على احتمالات التحول إلى الديمقراطية بل التحول إلى الأنظمة الاستبدادية أيضا، لكن العلاقة المعاكسة - أي ما إذا كانت الديمقراطية تساعد أو تعيق التطوير - تبقى مجال بحثنا هنا، لأننا لا نستطيع التسليم بحتمية التطوير الناجح، ولأن العلاقة بينهما لا تزال معقدة ولا تبدو دائما إيجابية.

على الرغم من أن الإجماع في الرأي حول هذه القضية تغير جوهريا في الجيل الماضي، فقد تعاطف العديد من الكتاب في فترة سابقة مع التحول إلى الأنظمة الاستبدادية (Huntington, 1967)، وهو رأي لا يزال يلقى تعاطفا في دول شرق آسيا حيث حقق نجاحا نسبيا. يفترض الكثير من الاقتصاديين السياسيين أن الإصلاح يتطلب

التقشف، وتقليص عدد الوظائف، وتسريح العاملين وغيرها من أنواع الانزياحات قصيرة الأمد التي تولد بالتالي معارضة سياسية وردات فعل عنيفة. لذلك يفضلون أن تضطلع بعملية الإصلاح الأنظمة الاستبدادية القادرة على قمع المطالب المجتمعية، أو نخبة التكنوقراط البعيدة عن الضغوطات السياسية أو المحمية ضدها بطريقة ما. من ناحية أخرى، يرى كوفمان وهاغارد (Haggard & Kaufmann, 1995) أن التحول الديمقراطي يبقى إشكاليا لأنه يطلق العنان لمطالب مكبوتة تسعى إلى الحصول على مساعدات حكومية تتعارض مع أهداف الإصلاح.

في السنوات القليلة الماضية شاع بشكل أكبر تبني رأي سين (Sen, 1999) بأن الديمقراطية نفسها تشكل هدفا من أهداف التطوير، وإحدى وسائل تحقيق النمو الاقتصادي في الوقت ذاته. هناك عدة أسباب لهذا الرأي، فمن الواضح مثلا أن ما يحدد النتائج الاقتصادية ليس النظام الاستبدادي بحد ذاته بل نوعية الزعيم المستبد ومجموعة التكنوقراط الذين يقدمون النصح له أو لها. يمكن للدول الاستبدادية ككل أن تعمل بشكل مرضٍ إذا أدارها شخص مثل "لي كوان يو"؛ ولكن، نظرا لأنها قد تدار أحيانا موازية من قبل شخص مثل موبوتو أو ماركوس، فليس من المستغرب أن تظهر الأنظمة الاستبدادية تنوعا أكبر في نتائج التطور الاقتصادي من الأنظمة الديمقراطية. مع ذلك، تتمتع الأنظمة الديمقراطية - على الأقل - بضوابط مؤسساتية ضد أسوأ أشكال الجشع والنهب والتقصير وانعدام الكفاءة، ويمكن ببساطة طرد القادة السيئين وعزلهم من مناصبهم عن طريق التصويت في انتخابات لاحقة.

علاوة على ذلك، تعاني الدول الاستبدادية مشاكل بعيدة المدى في شرعيتها. لقد حاول الكثير من قادة الدول اكتساب شرعيتهم عبر

القدرة على تحقيق النمو الاقتصادي، لكن سرعان ما تبددت تلك الشرعية وقامت الاضطرابات مع توقف النمو أو تحوله إلى تدهور اقتصادي (كما كان الحال في إندونيسيا خلال حكم سوهارتو بين عامي 1997 - 1998). في معظم الأحيان، تبقى الدول الديمقراطية أكثر قدرة على البقاء وتجاوز العوائق والأزمات الاقتصادية، لأن شرعيتها تتأتى من الديمقراطية ذاتها (كما في كوريا الجنوبية بين عامي 1997 - 1998). في الوقت نفسه، كان هناك أمثلة مهمة لدول ديمقراطية، مثل بولندا أو نيوزيلندا، اتخذت بنجاح الخيارات الصعبة في الإصلاح الاقتصادي.

تظل العلاقة الوضعية بين الديمقراطية والتطوير الاقتصادي في نهاية المطاف معقدة وغامضة، فهي لا تعزز التحولات الاستبدادية كمقاربة عامة للإصلاح الاقتصادي، ولا التحولات الديمقراطية كاستراتيجية للنمو والتطوير. وتظهر المسوحات التي أجراها بارو (Barro, 1997) في مختلف الدول وجود علاقة إيجابية متبادلة بين الديمقراطية والنمو على المستويات الدنيا من التطور الاقتصادي، تتحول بعد ذلك إلى علاقة سلبية على المستويات الوسطى من ارتفاع معدلات الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد. إن مختلف أشكال الرعاية والمحاباة واستغلال النفوذ (في تركيا والأرجنتين والبرازيل)، والشعبوية (فنزويلا)، والفساد (باكستان في عهد بوتو ونواز شريف)، تبقى كلها عيوبا ديمقراطية. وتصعب رؤية علاقة عرضية واضحة بين موجة الديمقراطية التي اجتاحت الدول الأفريقية جنوب الصحراء خلال التسعينيات وبين التحسن الطفيف في أداء القارة الاقتصادي في هذه الفترة.

العوامل الثقافية والبنيوية

يرتبط المظهر الرابع من مظاهر قدرة الدولة المؤسساتية بجملة المعايير والقيم والثقافة السائدة، ويبقى مظهرا تحت - سياسي، أو أقل مباشرة في علاقته بالسياسة. يندرج القسم الأكبر من النقاش الدائر مؤخرا حول هذه القضايا في مجتمع التطوير تحت عنوان رأس المال الاجتماعي، حيث تؤثر العادات والقيم والثقافة في المؤسسات بالدرجة الأولى من جهة العرض، وذلك بتمكين أو إعاقة قيام أنماط معينة من المؤسسات، مع أنها تؤثر أيضا من جهة الطلب، وذلك بتوليد حاجات مؤسساتية معينة أو خلق رهاب مؤسسات أخرى.

من المألوف التفكير في المؤسسات الرسمية والمعايير والقيم الثقافية غير الرسمية باعتبارها منفصلة تماما منهجيا ومفهوماتيا (تستخدم عبارة مؤسسات بشكل مربك في أدبيات الاقتصاد المؤسساتي، إذ تشير إلى القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تحدد الاختيار الفردي (انظر: North, 1990). على سبيل المثال، يجادل تشالمرز جونسون (Johnson, 1982) بأن الأداء المتفوق لليابان في تحقيق النمو الاقتصادي أثناء فترة نموها المرتفع لا يرجع إلى الثقافة (أي المعايير والتقاليد غير الرسمية) بل إلى المؤسسات الرسمية، كالسياسات الصناعية التي يمكن تبنيها نظريا من قبل أية دولة أخرى.

في حين يمكن بسهولة تغيير القواعد الرسمية، لكونها مسألة سياسة عامة، لا يمكن تغيير القواعد الثقافية أو توجيهها لخدمة التطوير الاقتصادي بالسهولة نفسها، مع أنها تتغير مع مرور الزمن. ومن غير المرجح صحة عزو النجاح النسبي الذي حققته اليابان في

إدارة سياستها الصناعية إلى وجود مجموعة محددة من المؤسسات الرسمية. لقد أشرت آنفا إلى أن النوعية المؤسساتية لدول شرقي آسيا تبقى بكل المعايير، أعلى من مثيلتها في أميركا اللاتينية، الأمر الذي كان عاملا مهما في تفسير تفوق أدائها الاقتصادي. لكن السؤال المهم الذي يطرح نفسه في هذا السياق: ما الذي يحدث لو انتقلت مؤسسات التخطيط الاقتصادي على الطراز الياباني أو الكوري الجنوبي إلى البرازيل أو الباكستان؟

إن التفكير مليا في هذا السؤال يوضح بجلاء أن تطوير المؤسسات الرسمية يتأثر إلى حد بعيد بالعوامل الثقافية. فالنوعية المؤسساتية لهيئات التخطيط الاقتصادي التي ظهرت في اليابان وكوريا وتايوان بعد نهاية الحرب العالمية الثانية لم تأت من كتيبات ودلائل عمل التكنوقراط، بل كانت متجذرة في صلب تقاليد كبار الموظفين البيروقراطيين التي يرجع عهدها إلى قرون عديدة في كل واحدة من هذه الدول. لقد تركت مواقف النخب التي أدارت تلك الهيئات تأثيرا كبيرا على نجاحها النهائي، فقد كان من الممكن اعتبار المنصب الحكومي فرصة لاستغلال النفوذ ونهب الثروات، لكن ذلك لم ينتشر على نطاق واسع. بعبارة أخرى، كان للدولة بمفهوم فيبر جذورا ضاربة وسوابق تاريخية في المجتمعات الآسيوية جعلتها أقل عرضة لخطر الإضعاف والتقويض، أو الوقوع أسيرة سياسات الوقفية الجديدة أو المحاباة والزبائنية.

يقدم رأس المال الاجتماعي ودوره في تحديد علاقات الدولة بالمستفيدين من خدماتها مثالا آخر لطرائق تأثير العادات غير

الرسمية في المؤسسات الرسمية. يعتبر إخضاع مؤسسات الدولة للمساءلة العامة والمحاسبة العلنية قضية مرتبطة إلى حد ما بالتصميم المؤسساتي والضوابط والموازين الداخلية، لكن الناس الذين يفترض أن تخدمهم الدولة يبقون في نهاية المطاف مسئولين عن مراقبة أدائها وفرض معايير الشفافية والسلوك الإيجابي. إن المجتمع الذي ينتظم أفراده ضمن فئات متماسكة - سواء في جمعيات الآباء/ المدرسين، أم جماعات التدقيق والمراقبة، أم المنظمات المدافعة عن قضية ما - يظل أكثر إلحاحا في المطالبة بالمساءلة ومحاسبة المسئولين، وبالتالي الحصول على هذا الحق، مقارنة ببقية المجتمعات المكونة من أفراد متذررين وغير منظمين. من الجهة المقابلة، يمكن أن يتحلل المجتمع المدني إلى مجموعات مصالح تستغل نفوذها لا لتحقيق المزيد من المسؤولية والمحاسبة بل المزيد من الدعم الحكومي، أو استبدال دور الحكومة بدور المجتمع المدني. ومما لا شك فيه أن سيادة أحد هذين الأثرين يعتمد على طبيعة المجتمع المدني نفسه أكثر من اعتماده على التصميم المؤسساتي.

المعارف المؤسساتية القابلة للتحويل

يتوقف توفر المؤسسات، إذن، على أربعة مكونات على أقل تقدير يلخصها الجدول1 . ويوضح هذا الجدول إلى حد بعيد حقيقة أن معظم المعارف القابلة للتحويل تكمن في العنصر الأول - أي في مكون الإدارة العامة وتصميم المؤسسات الفردية وإدارتها. على هذا المستوى الجزئي، يمكن ترميم أو تدمير أو إعادة خلق المؤسسات، أو إدارتها بطرق أفضل أو أسوأ، اعتمادا على التجربة التاريخية لطيف واسع من

الدول. إلى الحد الذي نستطيع فيه القول بإمكانية تشكيل نظرية تنظيم أو نظرية في الإدارة العامة، يمكننا القول بإمكانية تحويلها بدرجة المصداقية نفسها إلى مناطق أخرى في العالم. سوف أتطرق في الفصل الثاني من الكتاب الحالي إلى ذلك الحد الذي يمكن فيه صياغة وتأطير مثل هذه النظرية منهجيا.

العنصر	العلم	قابلية التحويل
التصميم التنظيمي والإدارة	إدارة الأعمال، والإدارة العامة، والاقتصاد	عالية
التصميم المؤسساتي	العلوم السياسية، والاقتصاد، والقانون	متوسطة
أساس الشرعية	العلوم السياسية	متوسطة - إلى - منخفضة
العوامل الاجتماعية والثقافية	علم الاجتماع، وعلم الإناسة (الانثروبولوجيا)	منخفضة

الجدول 1: عناصر القدرة المؤسساتية

هناك بعض المعارف الأخرى القابلة للتحويل في العنصرين الثاني والثالث – التنظيم المؤسساتي على مستوى النظام ككل، وعلى وجه التحديد تصميم الأنظمة السياسية الديمقراطية العملية والناجحة. في الفترة الواقعة بين عامي 1776 و 1789 كانت الولايات المتحدة عمليا إحدى تلك المحاولات لبناء نظام سياسي ديمقراطي قائم على كل من معايير التصميم النظرية والتجربة المؤسساتية للدول الأخرى. كذلك كان دستورا ألمانيا واليابان نتاج محاولات تصميمية واعية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

لا تكمن المشكلة على هذا المستوى في عدم وجود المعارف المفيدة، بل في أن الفرص المتوفرة لتطبيقها عمليا لم تكن كافية ومستمرة. قلما

يعاد بناء الدول على مستوى النظام ككل، وما إن يجري اعتماد أحد تلك الأنظمة حتى تسيطر عليه المسارات التابعة (أي أرجحية البقاء ضمن مسار محدد، نظرا لارتفاع تكلفة الانتقال من مجموعة مؤسسات قائمة إلى نمط مؤسسات آخر) وتجعل من الصعوبة بمكان إجراء إصلاحات جذرية عليه (Krasner, 1984). وغالبا ما يقتضي إيجاد الشروط السياسية المناسبة لإجراء إصلاح مؤسساتي شامل حدوث أزمة معينة - سواء خارجية، كالحرب أو ضغط الحكومات الأجنبية، أم داخلية، كالثورة أو الانهيار الاقتصادي.

يمكن استغلال السياسات العامة للتأثير على العنصر الرابع من مكونات الدولة، أي المعايير والقيم الثقافية، من جهة العرض، وإن يكن بصعوبة وحصريا على الهوامش والأطراف. فالقيم الثقافية تتشكل في الواقع بتأثير التربية والتعليم والقيادة والتفاعل مع المجتمعات الأخرى، لكنها برغم رسوخها تتغير تدريجيا مع مرور الزمن. على سبيل المثال، تطورت نوعية الشريحة العليا من طبقة التكنوقراط الاقتصاديين في أميركا اللاتينية بشكل هائل في الجيل الماضي، نتيجة التعليم الذي تلقاه أفرادها في أوربا وأميركا الشمالية، وتشربوا من خلاله قيما مهنية جديدة في الشفافية والمحاسبة تركت تأثيرها في بلدانهم. لكن التغيير الضروري في عموم المجتمع يبقى عملية طويلة ومعقدة، إذ لا يمكن تغيير القيم الثقافية في المدى القصير إلا على المستوى الجزئي - أي ضمن المؤسسات الفردية أو المدارس أو القرى.

المؤسسات من جهة الطلب

أتحول الآن من العرض إلى الطلب على المؤسسات، فالتطوير والإصلاح المؤسساتيين لا يمكن إجراؤهما بغياب مثل هذه الحاجة.

يروي علماء الاقتصاد طرفة مفادها أن أحدهم كان يتمشى مع طالبه في الشارع، فرأى الطالب ورقة نقدية من فئة المئة دولار ملقية على الرصيف. مد الطالب يده لالتقاطها لكن رجل الاقتصاد منعه، معللا ذلك بأنها لا يمكن منطقيا أن تكون هناك، لأن أحدا لم يلتقطها (Olson, 1996). بعبارة أخرى، ينزع علماء الاقتصاد إلى الاقتناع بأن توفر الحافز يحث أوتوماتيكيا على نهج سلوك معين، لكن المؤسسات الاقتصادية الجيدة في الحقيقة لا تولد دائما الحاجة إليها بشكل تلقائي. حتى لو كان وضع المجتمع ككل سيتحسن بوجود مثل تلك المؤسسات الجيدة، فإن كل ترتيب مؤسساتي جديد سوف يترك رابحين وخاسرين، والخاسرون بطبيعة الحال سوف يعمدون إلى حماية مواقعهم والدفاع عن مصالحهم. في حالات أخرى، قد تكون المشكلة مسألة وعي وإدراك، إذ كثيرا ما لا يتفهم المجتمع قضية الكفاءة أو عدم الكفاءة النسبية للمؤسسات البديلة، وهو ما يوازي عمليا عدم ملاحظة الورقة النقدية الملقاة على قارعة الطريق.

انصب كثير من الاهتمام مؤخرا في ميادين الاقتصاد السياسي على الشروط التي تولد الطلب المحلي على المؤسسات الجيدة وعلى الإصلاحات السياسية الضرورية. وقد تم إجراء قسم كبير من الأبحاث في هذا المجال تحت عنوان الاختيار العقلاني في العلوم السياسية، والذي ينطلق من افتراضات مشابهة للمسلمات التي تقوم عليها نماذج العقلانية القصوى للأسواق الاقتصادية - أي الافتراض بوجود إطار مؤسساتي راسخ، وإمكانية التفاوض الطوعي بين الفرقاء للتوصل إلى اتفاق حول مختلف القواعد المؤسساتية. يأتي مختلف اللاعبين

السياسيين (ملاك الأراضي أو نقابات العمال أو البيروقراطيين) إلى طاولة التفاوض، يحملون معهم مصالح اقتصادية محددة، إما تضررت أو استفادت جراء ترتيبات مؤسساتية مختلفة، ثم يجري غالبا القيام بلعبة نظرية لفهم الصفقات التي يمكن إبرامها لتحقيق الإصلاح (كدفع مبالغ جانبية لتعويض الخاسرين). يفسر نورث ووينغاست (North & Weingast, 1989) مثلا، ظهور حقوق الملكية الثابتة والمستقرة في إنكلترا، بعد "الثورة المجيدة" عام 1688، باعتبارها حلا لمشكلة "الالتزام المعقول" التي نجمت عن الممارسة الاعتباطية للسلطة من قبل التاج البريطاني، وهو حل طالب به المنتصرون في تلك الثورة.

غالبا ما تكون مثل هذه التفسيرات منقوصة وغير مرضية، ففي كل مفصل تاريخي تقريبا، تُظهر اللعبة النظرية وجود عدة احتمالات لقيام توازنات سياسية مستقرة. وينتج عن العديد من هذه التوازنات ترتيبات مؤسساتية أقل من مثالية، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن سبب ظهور الحاجة إلى مؤسسات جيدة في مراحل زمنية معينة. قد تعتمد الإجابة إلى حد بعيد على قيام ظروف تاريخية فريدة من نوعها. وضع غريف (Greif, 1993)، مثلا، نظرية تفسر كيف عمل التجار المغاربة في القرن الحادي عشر على إقامة تحالفات متعددة الأطراف للالتزام بالعقود التجارية وفرض تنفيذها في بيئة لم تتوفر فيها سلطة سياسية عامة تحافظ على النظام وحكم القانون، وكيف أن هذا النظام التعددي كان أكثر كفاءة من آليات الفرض والتنفيذ الثنائية. غير أن إمكانية إنشاء مثل ذلك التحالف اعتمد بقوة على عدة شروط سابقة، كحقيقة أن التجار المغاربة كانوا جزءا من شبكة اجتماعية أسسها

المهاجرون اليهود من بغداد إلى شمال إفريقيا. وكان هؤلاء المهاجرون قد نظموا أعضاء شبكاتهم اجتماعيا على أساس "قانون التجار"، الذي كان أداة ثقافية، لا تعاقدية، لضبط السلوك الاقتصادي. بمعنى آخر، في حين كانت المؤسسة بحد ذاتها عقلانية، فقد نشأت تاريخيا عن مجموعة شروط طارئة وغير عقلانية لا يمكن استنساخها وتطبيقها في محيطات وظروف أخرى.

لا يتأتى الطلب على المؤسسات في حالات أخرى عن صراعات داخلية، بل جراء صدمة خارجية شديدة، كأزمة مالية أو فترة كساد اقتصادي أو تضخم استثنائي أو ثورة أو حرب. على سبيل المثال، يجادل تيلي (Tilly, 1975) في تفسيره الكلاسيكي لقيام الدولة - الأمة الأوربية الحديثة بأن الحاجة إليها نشأت عن الحاجة إلى شن الحروب على نطاق أوسع من أي وقت مضى، الأمر الذي أدى إلى الحاجة لفرض ضرائب، وزيادة القدرة الإدارية، وتشكيل بيروقراطية مركزية في دول مثل فرنسا وإسبانيا والسويد. كذلك كانت الحروب ومتطلبات الأمن القومي مصادر بارزة لبناء الدولة في التاريخ الأميركي، إذ شهدت الحرب الأهلية الأميركية، والحربان العالميتان، والحرب الباردة، حدوث عمليات مكثفة لبناء الدولة الأميركية (Porter, 1994) 4.هناك بالتأكيد أمثلة واضحة لحدوث الشيء نفسه خارج العالم الغربي، كما في اليابان، حيث دفعت سفن الكومودور بيري السوداء لإجراء الإصلاحات الميجية؛ أو كما في دخول نابليون إلى مصر، الذي أدى إلى حملة الإصلاحات التي قامت بها الدولة العثمانية في الثلاثينيات من القرن التاسع عشر.

من ناحية أخرى، أشار سورنسن (Sorensen, 2001) إلى أن الحرب لعبت دورا أقل أهمية في بناء - الدولة في العالم الثالث عنه في أوربا واليابان، لأسباب معقدة وغامضة. أحد تلك الأسباب، يقول سورنسن، إن الدول التي حققت تقدمها في فترة متأخرة استطاعت ببساطة اكتساب التكنولوجيا العسكرية جاهزة، بشرائها من أسواق السلاح دون الحاجة إلى إجراء إصلاحات مؤسساتية قاسية لاستخدامها بالشكل المناسب. إضافة إلى ذلك، شدد النظام الدولي في الفترة التي أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية على حرمة الحدود الدولية، وحاول فرض قواعد وأعراف تمنع الغزو وانتهاك السيادة الوطنية، فتضاءل تحت هذه الشروط خطر إبادة الدولة - الأمة بفعل الحروب، وتضاءل بالتالي دور الحرب كباعث على بناء الدولة.

في معظم الحالات، نجحت عمليات بناء الدولة والإصلاح المؤسساتي عندما استطاع المجتمع توليد طلب محلي ملح على المؤسسات ثم أوجدها بالكامل، إما عن طريق استيرادها من الخارج، أو بتكييف النماذج الأجنبية ومواءمتها مع الشروط المحلية. والأمثلة على ذلك كثيرة، ومنها أوربا في بدايات العصر الحديث، والولايات المتحدة بعد الثورة الأميركية، وألمانيا واليابان وتركيا في القرن التاسع عشر، وكوريا الجنوبية وتايوان في السبعينيات والثمانينيات. إذا كان ثمة طلب محلي كاف على المؤسسات فإن العرض يتلوه غالبا، مع أن نوعية ذلك العرض تختلف من عقد لآخر.

تبقى عدم كفاية الطلب المحلي على المؤسسات أو على الإصلاح المؤسساتي العقبة الأكثر خطورة في طريق التطوير المؤسساتي داخل

الدول الفقيرة، لأن بروز ذلك الطلب عادة ما يكون نتاج أزمة أو ظروف استثنائية، تخلق فرصة قصيرة أو نافذة صغيرة للإصلاح. في حال غياب الطلب المحلي الملح، يجب توليد الحاجة إلى المؤسسات من الخارج، وذلك من أحد مصدرين، أولهما الشروط المختلفة المرفقة ببرامج ومشاريع الإقراض والتكييف البنيوي للاقتصاد التي تفرضها الدول المانحة أو الدائنة أو هيئات المساعدة الخارجية. المصدر الثاني ممارسة السلطة السياسية المباشرة من قبل القوى الخارجية التي تدعي حق السيادة في الدول الفاشلة أو المتداعية أو المحتلة(5).

إن ما نعرفه عن أساليب توليد الطلب على المؤسسات من الخارج واحتمالات نجاحه شامل وغير مشجع بمجمله. فبعد خبرة جيل كامل بالاشتراط الخارجي لتحقيق الإصلاح الاقتصادي، يبدو بوضوح أنه نادرا ما يؤدي النتائج المرجوة منه بغياب الطلب المحلي من قبل النخب الوطنية لإجرائه، كما كان الحال عليه لفترات قصيرة في المكسيك والأرجنتين. في الحالات التي لم تترافق بطلب محلي مواز، كان الاشتراط الخارجي فاشلا تماما. على سبيل المثال، يظهر فان دي ويل (de Walle, 2001) في دراسته مختلف الدول الأفريقية جنوب الصحراء أن لا فرق تقريبا في مستوى المساعدات الممنوحة للدول التي اتبعت النصائح الدولية بإجراء إصلاحات بنيوية على اقتصادها، والدول التي لم تقم بتلك الإصلاحات. لذلك يجد المرء دولا سيئة الأداء تعود إلى "معلف" المساعدات نفسه مرة إثر مرة، أحيانا كدول مستفيدة من إعادة هيكلة الديون، وأحيانا أخرى من إلغائها كليا.

هناك عدة أسباب لفشل الاشتراط الخارجي، ويشير ايسترلي (Easterly, 2001) إلى علاقة أحدها ببنية الحوافز التي يضعها مجتمع

الدول المانحة. تدعي الدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية أنها ترغب في مساعدة الدول الفقيرة على الإفلات من قبضة الفقر، لكن يرجح في معظم الأحيان أن تكون أسوأ الدول أداء أكثرها فشلا في تنفيذ الإصلاحات المؤسساتية والاقتصادية، مما يعني أن الاشتراط يكافئ الدول الأحسن حالا والتي نجحت في عملية الإصلاح، في حين أن تطبيقه على الدول سيئة الأداء يحرم أكثر الدول فقرا من المساعدات أو التمويل. على الصعيد النظري، يمكن الدفاع عن هذا النوع من "الحب القاسي"، غير أن الدول المانحة في عالم الواقع لا تحب التخلي عن النفوذ والسلطة اللذين يوفرهما اعتماد الدول العميلة عليها وتبعيتها لها، ولذلك لا ترغب في الضغط على الزناد، وإنهاء تلك الدول سيئة الحظ نهائيا. أضف إلى ذلك أن تنوع مجتمع الدول المانحة يضمن أنه في حال أصرت إحداها على فرض اشتراطاتها فعليا، فهناك دوما دولة أخرى أكثر ليونة على استعداد لتأخذ مكانها.

حتى لو أمكن فرض الاشتراط بصرامة وحزم، فليس من الواضح ما إذا كان قادرا على إحداث الإصلاح الجدي المنشود. إن تشبث قادة الدول الفقيرة ببنية سلطة سياسية معينة يعتبر في أحيان كثيرة قضية حياة أو موت بالنسبة لهم، وليس ثمة مستوى من التمويل الخارجي للمصالح العامة يمكن أن يقدمه مجتمع الدول المانحة يعوض فقد السلطة والمكانة اللتين تترافقان عادة مع الإصلاح الاقتصادي الحقيقي.

اتخذت إدارة بوش مقاربة مختلفة لتوليد الحوافز الخارجية عبر ما يسمى "حساب تحديات الألفية"، الذي يقدم منحا لقاء أي تحسن ملحوظ وقابل للقياس في الأداء الاقتصادي للدول المتلقية. وتختلف

مقاربة الاشتراط في هذا البرنامج عن المحاولات السابقة بتقديم المساعدة على شكل منح وهبات بدلا من القروض، اعتمادا على مؤشرات أوسع عن وضع الدولة في كافة المجالات. المشكلة في البرنامج أن المعايير المستخدمة في الحكم على صلاحية الدولة وأهليتها لتلقي المساعدات تعني أن العديد من أفقر دول العالم سوف لن تحقق شروط الحصول على المنح في المستقبل القريب. قد يحفز البرنامج الدول التي قطعت شوطا لا بأس به على طريق الإصلاح، لكنه لن يقدم الكثير للدول الفاشلة وبقية بلدان العالم الأكثر عرضة للمشاكل والأزمات.

المصدر الخارجي الآخر لإيجاد طلب محلي على المؤسسات هو ممارسة السلطة السياسية المباشرة، إما من قبل دولة أو ائتلاف دول تمثل سلطات احتلال، أو عبر علاقات قوية ومباشرة مع الحكومة المحلية - وهذا ما نطلق عليه اسم "بناء - الأمة". من الواضح أن سلطة الاحتلال تتمتع بنفوذ مباشر أكبر على الحكومة المحلية يفوق بمراحل نفوذ الدائن الخارجي أو وكالة العون في التعامل مع الاشتراطات وتنفيذها. من الجهة المقابلة، تجد معظم الدول والمؤسسات الخارجية العاملة على بناء الأمة بعد فترة قصيرة أن قدرتها على تشكيل المجتمع المحلي محدودة جدا. كما تبقى الدول التي تحتاج عملية بناء الأمة دولا فاشلة أو أنماطاً أخرى من مجتمعات تعيش مرحلة ما بعد النزاع، وتواجه بالتالي مصاعب حكم أشد بكثير مما تواجهه الدولة العادية التي تتلقى قرضا مشروطا.

إذا كان بناء الأمة يعني إيجاد القدرة المؤسساتية لدول مكتفية ذاتيا وقادرة على البقاء بعد سحب الدعم الخارجي والمشورة الأجنبية،

فإن عدد الحالات التاريخية التي تحقق فيها ذلك بنجاح ينخفض إلى رقم يدعو للإحباط، ولا يتجاوز بضعة دول. وتأتي أبرز الأمثلة من التاريخ الاستعماري الأوربي، إذ نجح البريطانيون قبل أي شيء آخر في إيجاد مؤسسات متينة ومستديمة في عدد من مستعمراتهم، كجهاز الخدمة المدنية في الهند، الذي يُعزى الفضل إليه في وضع الأسس الراسخة للديمقراطية التي أعقبت الاستقلال. كذلك كان النظام القضائي/ القانوني في سنغافورة وهونغ كونغ أساس النمو الاقتصادي في هذين البلدين. كما ترك اليابانيون وراءهم بعض المؤسسات المتينة في تايوان وكوريا بعد انتهاء الفترة الاستعمارية، وبرغم الكره الذي يكنه الكثير من الكوريين تجاه اليابان فقد سعت كوريا الجنوبية إلى إعادة خلق العديد من المؤسسات اليابانية، بدءا بالاتحادات الصناعية وانتهاء بحكومة الحزب الواحد.

كما يعزى الفضل أحيانا إلى الولايات المتحدة في عمليات بناء الأمة الناجحة في ألمانيا واليابان بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، حين كانت قوة احتلال مباشر. أما من حيث بناء القدرة الإدارية، وهو موضوع بحثنا في الكتاب الحالي، فلم يحدث شيء من ذاك القبيل، لأن ألمانيا واليابان كانتا كلتاهما دولتين بيروقراطيتين قويتين قبل أن تهزمهما الولايات المتحدة عسكريا. في الواقع كانت قوة الدولتين الألمانية واليابانية أصلا السبب وراء تحولهما إلى قوتين كبيرتين تهددان النظام الدولي قبل نشوب الحرب العالمية. وقد استطاع جهاز الدولة في كلتا الدولتين البقاء أثناء الحرب، وجرى الحفاظ عليه في فترة ما بعد الحرب بتغييرات طفيفة إلى درجة تدعو للدهشة. ما

نجحت الولايات المتحدة بتحقيقه فعلا كان تغيير أساس الشرعية من السلطوية الاستبدادية إلى الديمقراطية، إضافة إلى تطهير أفراد النظام القديم الذين بدأوا الحرب في كلتا الدولتين. أساء الاحتلال الأميركي بشكل خطير تقدير كفاءة وتماسك البيروقراطية اليابانية، فلم يقم بأكثر من تغيير بعض المناصب في قمة الهرم. كذلك الأمر في ألمانيا، حيث طلبت الحكومة الديمقراطية من قوات الاحتلال الحليفة في فترة ما بعد الحرب السماح لها بالإبقاء على سلطة قانون من العهد النازي ينظم جهاز خدمتها المدنية الذي تفخر به. وهكذا أعيد جميع الموظفين الحكوميين الدائمين إلى أعمالهم في النهاية، باستثناء ألف موظف ألماني من أصل 53 ألفا جرى تطهيرهم في البداية (Shefter, 1993) .

تدخلت الولايات المتحدة مباشرة، أو عملت كسلطة احتلال، في العديد من الدول الأخرى، بما فيها كوبا والفيليبين وهاييتي وجمهورية الدومينيكان والمكسيك وباناما ونيكاراغوا وكوريا الجنوبية وفيتنام الجنوبية (Boot, 2003) . وسعت الولايات المتحدة في كل واحدة من هذه الدول إلى القيام بنشاطات ترقى إلى مصاف بناء الأمة، كإجراء الانتخابات وتعزيز التطور الاقتصادي ومحاربة الفساد ومحاولة القضاء على أمراء الحرب. وحدها كوريا الجنوبية استطاعت تحقيق نمو اقتصادي بعيد الأمد، جاء نتيجة جهود الكوريين أنفسهم لا بجهود الولايات المتحدة. أما المؤسسات القوية والراسخة التي تركتها الولايات المتحدة وراءها فكانت قليلة جدا ومتباعدة جدا.

جعل الأمور أسوأ

هناك، إذن، حدود جدية لقدرة القوى الخارجية على إيجاد الطلب المحلي على المؤسسات، وهناك بالتالي حدود للقدرة على نقل المعارف

المتوفرة حول إنشاء وإصلاح المؤسسات إلى الدول النامية. تشير هذه الحدود إلى أنه يتحتم على المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة ومجتمع المنظمات غير الحكومية عموما توخي الحيطة والحذر، وعدم رفع سقف التوقعات على المدى البعيد حول مدى فعالية عبارتها السحرية الجديدة: "بناء - القدرة".

المشكلة في الحقيقة أسوأ من ذلك بكثير: إن المجتمع الدولي ليس ببساطة محدودا في كم القدرة التي يستطيع بناءها، بل متواطئا عمليا على تدمير القدرة المؤسساتية في العديد من الدول النامية. ويحدث هذا التدمير بالرغم من كل النوايا الطيبة للدول المانحة، ويأتي نتيجة الأهداف المتناقضة التي يفترض في المساعدات الدولية تحقيقها وخدمتها. مما لا شك فيه أن ضعف أو انهيار الإدارة العامة هو لب أزمة التطوير التي عاشتها الدول الإفريقية في السنوات العشرين الماضية، إذ تدنت قدرة الحكومات الإفريقية على تصميم وتنفيذ سياسات التنمية منذ فترة الاستقلال. وكما يقول حكام البنك الدولي الأفارقة: "لقد شهدت كل دولة أفريقية تقريبا تراجعا منهجيا في قدرتها خلال السنوات الثلاثين الماضية، وكانت معظم هذه الدول إبان استقلالها تتمتع بقدرة أفضل مما تمتلكه اليوم" (اقتباس وارد في كتاب دي ويل: van de Walle, 2002). المفارقة أن تدهور القدرة هذا جاء تحديدا في فترة ازدياد تدفق المساعدات الخارجية وتسارع وتيرته، إلى حد أن أكثر من 10٪ من الناتج الإجمالي المحلي في كل المنطقة يأتي من المساعدات الأجنبية بأشكالها المختلفة.

يكمن التناقض في سياسات الدول المانحة بأنها تود زيادة قدرة الحكومة المحلية على توفير خدمات محددة، كمشاريع الري أو الصحة

العامة أو التعليم الابتدائي، وفي الوقت نفسه تقديمها مباشرة إلى مستخدميها الحقيقيين. في كل الأحيان تقريبا ترجح كفة الهدف الثاني، بسبب حوافز الدولة المانحة، التي يؤمن العديد منها بإمكانية العمل على تحقيق كلا الهدفين بشكل متزامن. غير أن تقديم الخدمات مباشرة في كل الأحيان تقريبا يحد عمليا من قدرة الحكومة المحلية على توفير تلك الخدمات بعد انتهاء برنامج المساعدات الخارجية.

على سبيل المثال، يتفق الجميع على أن من المفيد تصميم برنامج لتوفير الأدوية المثبطة لنشاط فيروس الإيدز، وتوزيعها فورا على المصابين في الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء. ويتوفر لدى الدول الخارجية المانحة إمكانية إنتاج مقاربتين لمعالجة ضحايا المرض، أولاهما العمل كلية من خلال البنية التحتية للنظام الصحي العام في الدولة المحلية، وذلك بتوسيع مداه عبر تدريب بيروقراطييه وأطبائه وبقية العاملين في شئون الرعاية الصحية، ووضع موارد إضافية هائلة تحت تصرف الدولة. المقاربة البديلة أن تتولى الدولة المانحة أمر قطاعات مهمة من برنامج توزيع الأدوية بنفسها، فتوفر بشكل مباشر الأطباء وكادر العاملين في الرعاية الصحية، وأهم من كل ذلك، القدرة الإدارية على وضع الكادر الصحي في ميدان العمل. من المؤكد أن العمل من خلال الحكومة المحلية يعني علاج عدد أقل من ضحايا الإيدز، فربما لا تكون البنية التحتية الصحية متوفرة أصلا، أو قد تكون غير كفؤة، أو فاسدة إلى أبعد الحدود؛ وقد تجري سرقة الأدوية، أو إهمال السجلات، أو قد تنتهي الاعتمادات المالية التي خصصتها الدول المانحة في أيدي البيروقراطيين بدلا من ذهابها إلى المرضى

الذين يفترض أن تخدمهم. على العكس من ذلك، يعني الاضطلاع بهذه المهام مباشرة كفاءة أكبر بكثير في تقديم خدمات الرعاية الصحية، ولكن عندما تتجاوز هيئات المساعدة الخارجية الحكومات المحلية، يتحول دور تلك الحكومات من توفير الخدمات إلى الربط والتنسيق مع المؤسسة الأجنبية المانحة. هنا تتعلم البيروقراطية المحلية النوع الخاطئ من المهارات، فلا تمتلك أبدا مسؤولية القيام بنشاطات الرعاية الصحية، وغالبا ما ترى العديد من أكفأ موظفيها وأكثرهم مهارة يتركونها للعمل مع الهيئة الخارجية؛ ونظرا لأن الفرق في الموارد المتوفرة للحكومة المحلية وهيئات المساعدة الخارجية يبقى هائلا في كل الأحيان تقريبا، يجري تهميش الحكومة المحلية وإقصاؤها عن عملية صنع القرار حول أغراض المشروع وسبل تنفيذه.

برغم كل الجهود التي تبذلها المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي، في الدعوة إلى تحقيق مشاركة محلية أكبر في تصميم البرنامج، لا يمكن معالجة مشكلة تدمير القدرة المحلية ما لم تُقْدم الدول المانحة على خيار واضح وصعب يجعل هدفها الرئيس بناء القدرة المؤسساتية ذاتها لا الخدمات التي يفترض أن توفرها تلك القدرة المحلية للمستفيدين. في أغلب الأحيان، لا تسمح حوافز الدول المانحة بتحقيق هذا الخيار، فأولئك الذين يسددون فاتورة برامج المساعدات يودون رؤية أكبر عدد ممكن من المرضى قيد العلاج، ولا يريدون أن تذهب أموالهم إلى بيروقراطيين محليين، حتى ولو كانوا المسؤولين الذين يتحتم عليهم توفير خدمات الرعاية الصحية على المدى البعيد. إن التركيز على بناء القدرة المؤسساتية، مثله في ذلك مثل

الاشتراط، نوع آخر من أنواع "الحب القاسي" الذي يصعب جدا على أصحاب النوايا الطيبة تحمله وتحقيقه فعليا. لذا، وإلى حين يتم اتخاذ هذا الخيار الحاسم، سوف نواصل سماع الكثير من التأييد الشفهي لأهمية بناء القدرة المؤسساتية، في حين تستمر عمليا إزاحة وتعطيل تلك القدرة من قبل الدول الخارجية المانحة.

كما أناقش لاحقا في الفصل الثالث، لا تزول هذه المشكلة عندما يتأتى النفوذ الخارجي عبر عمليات بناء الأمة، بل تصبح في الواقع أشد وطأة بكثير من الاشتراط الخارجي الأقل مباشرة وسلطوية. إن المجتمع الدولي يعرف تماما كيفية تقديم الخدمات الحكومية للدول التي تحتاجها، لكن الشيء الذي لا يعرف الكثير عنه هو كيفية إيجاد مؤسسات أهلية قابلة للبقاء ومكتفية ذاتيا.

صحيح أن الحكومات في الدول النامية لا تزال في أغلب الحالات كبيرة ومتورمة أكثر من اللازم، من حيث مدى الوظائف التي تسعى إلى القيام بها. لكن الأمر الأكثر إلحاحا بالنسبة لمعظم هذه الدول يكمن في زيادة قوة القاعدة التي ترتكز عليها مؤسسات الدولة كي تستطيع تقديم تلك الوظائف الجوهرية التي لا يستطيع تقديمها إلا الحكومات. لسوء الحظ، تبقى مشكلة كيفية الوصول "إلى الدانمرك" معلقة، وربما غير ممكنة الحل بالنسبة للعديد من بلدان العالم. غير أن العقبة لم تعد مفهوماتية: كلنا يعرف اليوم كم تختلف الدول النامية عموما عن الدانمرك، وكلنا يعرف طبيعة الحل على الطريقة الدانمركية. المشكلة أننا لا نمتلك الوسائل السياسية للوصول إلى هناك، بسبب عدم كفاية الطلب المحلي على الإصلاح.

بالنسبة إلى الدول التي تتمتع ببعض إمكانات الوصول، ولو جزئيا، إلى أرض الميعاد تلك، يجب علينا التركيز عن قرب أكبر على أبعاد الدولة التي يمكن استغلالها و "بناؤها"، وهذا يعني التركيز على عناصر الإدارة العامة والتصميم المؤسساتي. يتحتم علينا أيضا التركيز خصوصا على آليات نقل المعارف حول هذه العناصر والمكونات إلى الدول ذوات المؤسسات الضعيفة. على أقل تقدير، يجب على صناع السياسة في ميدان التطوير والتنمية أداء قسم الأطباء "بألا يؤذوا" وألا يبادروا إلى الشروع ببرامج تقوض أو تمتص القدرة المؤسساتية للدول الأخرى باسم بنائها. وهذا تحديدا موضوع الفصل الثاني من الكتاب الحالي.

⁂

الفصل 2

الدول الضعيفة وثقب الإدارة العامة الأسود

جادلت في الفصل الأول بأن المعرفة المتعلقة بتصميم وإدارة المؤسسات تبقى أكثر أنماط المعارف المؤسساتية المتوفرة قابلية للتأطير المنهجي والصياغة، وبالتالي أكثرها قابلية للانتقال عبر مختلف الحدود المجتمعية والثقافية. في الفصل الحالي، سوف أجادل بأن ليس ثمة صيغة تنظيم مؤسساتي أمثل، حتى في المجال المحدود للمؤسسات الفردية، لا في القطاع الخاص ولا في قطاع الهيئات والمؤسسات العامة. وحقيقة عدم وجود قواعد ثابتة وصالحة عالميا للتصميم التنظيمي تعني بالضرورة أن ميدان الإدارة العامة فن أكثر منه علم، ففي حين تشترك معظم الحلول الجيدة لمشاكل الإدارة العامة ببعض ملامح التصميم المؤسساتي، فإنها لا تشكل مجموعة محددة وواضحة من "الممارسات الأمثل"، لوجوب أن تتضمن الكثير جدا من المعلومات الخاصة بسياقات معينة. ويترتب على هذه الحقيقة بدورها عدة مضامين مهمة بالنسبة للسياسات المتبعة في كيفية مساعدة البلدان النامية على تقوية دولها، وكيفية تدريب العاملين والمختصين في هذا المجال. إن الحلول الفعالة لمشاكل الإدارة العامة كافة يجب أن تكون – بمعنى ما – محلية الطابع، الأمر الذي يتطلب إقامة نوعية مختلفة جدا

من العلاقات بين حكومات الدول النامية وبين الدول المانحة والمستشارين الأجانب.

يتمحور كم هائل من النظرية التنظيمية، برغم كل غناها وتعقيدها، حول مشكلة مركزية واحدة: تفويض السلطة والصلاحية. ويكمن لغز النظرية التنظيمية برمته في أن الكفاءة الاقتصادية تقتضي تفويض الآخرين سلطة وصلاحية صناعة القرار، لكن فعل التفويض بحد ذاته يخلق مشاكل في عملية السيطرة والإشراف. بعبارات أحد المنظرين التنظيميين البارزين:

> *نظرا لاستحالة نقل كل المعلومات المتوفرة إلى صانع قرار مركزي، سواء كان كبير المدراء التنفيذيين في شركة ما، أم مخططا مركزيا في نظام اقتصادي، فإن معظم حقوق اتخاذ القرار يجب تفويضها للأشخاص الذين يمتلكون المعلومات المناسبة. كما أن تكلفة نقل المعلومات بين الأشخاص تولد الحاجة إلى التخفيف من مركزية بعض حقوق صنع القرار داخل المؤسسات والنظام الاقتصادي برمته. وتقود هذه اللامركزية بدورها إلى ضرورة إيجاد أنظمة للحد من مشكلة الإشراف والسيطرة، الناجمة عن حقيقة أن بعض الأشخاص النفعيين الذين يمارسون حق صنع القرارات نيابة عن الآخرين (والذين يعانون أنفسهم من مشاكل خاصة في التحكم الذاتي)، لا يتصرفون كوكلاء مثاليين ولا يؤدون واجبهم على أكمل وجه.*
> (Jensen, 1998, p. 2.)

تشكل مسألة تفويض السلطة والصلاحية أساس مجموعة قضايا واسعة ومهمة في كل من العلوم الاقتصادية والسياسية، إذ تفسر

أسباب كفاءة الأسواق وتفوقها النسبي على التخطيط المركزي في الاقتصاد الجزئي (Hayek, 1945)، وتبين في الآن ذاته ضرورة تبني الشركات المتحدة الكبيرة هيكلية لا مركزية وبنية متعددة الأقسام (Chandler, 1977). كما تعتبر مشاكل الفدرالية والميزات النسبية لصناعة القرار بطرق ديمقراطية مقابل الطرق السلطوية مشاكل متعلقة في التحليل النهائي بتفويض السلطة والصلاحية، ولذا يترتب على القضايا الجوهرية في النظرية التنظيمية مضامين مهمة بالنسبة للعلوم الاجتماعية بشكل عام.

إن عدم وجود صيغة تنظيم أمثل، أو علم إدارة عامة، ليس فكرة جديدة طارئة على المختصين المخضرمين في ميادين الإدارة، لكنها ربما لا تكون واضحة تماما بالنسبة لأولئك الاقتصاديين الذين سعوا إلى استيراد أدواتهم المنهجية الثقيلة، واستخدامها في دراسة أنظمة الحكم وإدارة المؤسسات. لفترة من الزمن، كان الاقتصاديون ينظرون إلى الشركات والمؤسسات باعتبارها "صناديق سوداء" - أي فعاليات يمكن تفسير سلوكها الخارجي من خلال الافتراضات العادية للمنفعة العقلانية القصوى، في حين تبقى آليات عملها الداخلي إلى حد بعيد مغلقة في وجه التحليل الاقتصادي. في الآونة الأخيرة تبدل هذا الرأي لتحل محله محاولات ضم المؤسسات وإخضاعها إلى طروحات النظرية الاقتصادية الأعم، وهي محاولات أثمرت بعض الرؤى المتبصرة التي كانت مفيدة ومهمة في إصلاح القطاع العام. غير أن الافتراضات السلوكية التي ينبني عليها الاقتصاد الكلاسيكي الجديد - خصوصا الافتراض بأن المنفعة الذاتية هي الباعث الأساس لتحفيز العاملين في

المؤسسات المختلفة - تظل في نهاية المطاف محدودة جدا لدرجة تعجز فيها عن تفهم المظاهر المفتاحية للسلوك التنظيمي. إن الاقتصاد كعلم يحبذ توليد نظريات متكاملة تقدم حلولا مثلى، وهو تحديدا ما ليس ممكنا في العديد من جوانب الإدارة العامة. لذلك يبدو الصندوق الأسود للإدارة العامة من حيث النظرية أشبه ما يكون في الواقع بالثقب الأسود.

لقد حجبت هيمنة الاقتصاديين على ميادين النظرية التنظيمية في الثمانينيات والتسعينيات توجها نظريا أسبق، تسيده علم الاجتماع، فأخفت بعض أهم الرؤى الثاقبة التي توصلت إليها تقاليده. ويمثل هذا التغيير عمليا نكوصا في العلوم الاجتماعية، لكن إدراك بعض الاقتصاديين محدودية مقاربتهم يدفعهم اليوم إلى الرجوع لهذه النظريات الاجتماعية الأسبق ومحاولة إعادة صياغتها وفق افتراضاتهم المنهجية الخاصة. إنهم عمليا يعيدون اختراع عجلة يناهز عمرها الآن أربعين إلى خمسين سنة، كانوا هم أنفسهم مسؤولين عن تناسي كيفية استخدامها.

علم الاقتصاد المؤسساتي ونظرية المؤسسات

تبدأ النظريات الاقتصادية في المؤسسات[1] بنظرية الشركة التي وضعها رونالد كوس (Coase, 1973) والتي أقامت التمييز الأساس بين الأسواق وبين التراتبيات المختلفة، فبينت أن بعض قرارات تخصيص الموارد تتخذ ضمن مؤسسات وهيئات تراتبية نتيجة الحاجة إلى التوفير في تكلفة التعاملات الاقتصادية. إن تكاليف الحصول على معلومات حول المنتجات، والموردين، وتكاليف التفاوض حول العقود

التجارية، ومراقبة الأداء، ومقاضاة الخصوم وفرض العقود بسلطة القانون في أسواق لا مركزية يعني في أغلب الأحيان أن من الأجدى والأكفأ اقتصاديا جمع كل تلك الفعاليات ضمن حدود مؤسسة تراتبية واحدة يمكنها اتخاذ القرارات على أساس علاقات السلطة.

في الحقيقة، لم تكن نظرية الشركة عند كوس نظرية في المؤسسات بحد ذاتها، بل في الأسباب التي جعلت الحدود القائمة بين الأسواق والمؤسسات على ما هي عليه. استخدم وليامسن (Williamson, 1975, 1985, 1993) فيما بعد الإطار العام لنظرية كوس في تكاليف العمليات التجارية، وقدم الكثير من التفاصيل حول أسباب تفضيل المؤسسات التراتبية على الأسواق. بحسب رأي وليامسن، فإن قصور أو محدودية العقلانية تعني الإقرار بحقيقة أن ليس بمقدور طرفي عقد تجاري توقع كل الظروف المستقبلية الطارئة، أو فرض إجراءات وتدابير رسمية للوقاية من كل أشكال الانتهازية الممكنة. لذلك تتيح عقود الاستخدام المفتوحة وعلاقات السلطة ضمن المؤسسات التراتبية قدرا أكبر من المرونة في التكيف مع الحالات المستقبلية وغير المتوقعة في العالم. أضف إلى ذلك أن كفاءة السوق تعتمد على وجود عدد كبير من المشاركين في مختلف الفعاليات الاقتصادية في وضع تنافسي بين بعضهم البعض، لكن أعداد المشاركين في الكثير من الحالات التعاقدية المتخصصة تنخفض إلى درجة تسمح للمتعاقدين باستغلال المعلومات غير المتساوقة. مرة ثانية، كان الحل جمع هذه الفعاليات ضمن حدود التراتبية عبر التكامل العمودي للمؤسسات.

ترك علم الاقتصاد طابعه المميز على النظرية التنظيمية بشكل أوضح عندما بدأ باستيراد فرضياته السلوكية الفردانية واستخدمها

داخل حدود الشركة. بدت المؤسسات من هذا المنظور مجمعات أفراد، يظهرون أنماط سلوك تعاوني وتنافسي أو نفعي في آن معا، بينما كانت المقاربة الأسبق التي انتهجها علم الاجتماع تركز في معظم الأحيان على الجانب التعاوني للمؤسسات، وتستخدم لغة مجازية تؤكد على الوحدة العضوية للمؤسسات، وكأنها كائن حي واحد تتوجه مكوناته الفردية لخدمة غرض مشترك. وتضمّن مفهوم كوس للتراتبية وحدة مشابهة في الهدف تتبدى عبر علاقات السلطة، بينما حاجج آلتشيان وديمستز (Alchian and Demsetz, 1972) على النقيض من ذلك بأن ليس ثمة شيء فريد يميز علاقات السلطة عن العلاقات الطوعية بين المشاركين في السوق الاقتصادية، ويمكن بالتالي فهم الشركات التراتبية على أنها مجموعة مترابطة من عقود العمل التي يوافق الموظفون الأفراد بموجبها على القبول طوعا بالسلطة التراتبية. بالطبع، ثمة حدود لهذا التوافق والقبول، إذ يمكن للموظفين في أي وقت إنهاء عقد العمل الأصلي ضمن هذه الشروط، والسعي لتحقيق منفعتهم الذاتية الفردية وتفضيلها على القبول بسلطة الشركة. حسب آلتشيان وديمستز، يبقى السبب الأساس في وجود الشركات التراتبية مشكلة مراقبة النتاج المشترك الذي يصعب فيه تمييز الإسهامات الفردية لعدد من الموظفين. وقد فتحت صعوبات المراقبة الباب أمام احتمالات تقاعس العاملين أو مراوغتهم في أداء العمل، مما أباح للنظرية التنظيمية إدخال مفهوم "الاختيار المضاد" الذي وضعه أصلا أكيرلوف (Akerlof, 1970)، إشارة إلى حقيقة أنه في أي نتاج مشترك يمتلك العامل الفرد معلومات أفضل عن إسهامه/ إسهامها في ذلك النتاج بدرجة تفوق المعلومات المتوفرة لأي طرف ثالث، الأمر الذي يمكن استغلاله لمصلحة العامل.

قيل بالتالي إن السيطرة على هذا السلوك التقاعسي أو المراوغ، عبر أنظمة المراقبة والحوافز داخل أطر الشركة، تبقى أسهل بكثير، مقارنة بعلاقات التعاقد الأقل مباشرة في الأسواق الاقتصادية.

كل منظري المؤسسات الاقتصاديين اللاحقين تقريبا، تقبّلوا الرأي القائل بأن المؤسسات ببساطة هي مجموعات عقود عمل فردية، وبأن سلوك الفرد ضمن تراتبية ما يمكن تفسيره من خلال استراتيجيات العقلانية القصوى ذاتها، التي تميز سلوك الأفراد في الأسواق. صحيح أن الأفراد يتعاونون داخل المؤسسات، لكن - حصرا - لأن مصلحتهم الذاتية تقتضي ذلك. وقد أدى هذا التباين في الرأي بين المصالح الفردية والمؤسساتية إلى ظهور فرع رئيس في النظرية التنظيمية يحمل عنوان علاقات الرئيس - الوكيل، ويعتبر اليوم الإطار الشامل لفهم مشاكل الإدارة.

أدرك بيرلي ومينز (Berle and Means, 1932) قبل وقت طويل أن الفصل بين الإدارة والملكية في الشركات الحديثة يؤدي إلى مشاكل خطيرة في إدارتها. في معظم الأحيان، يعين ملاّك أو رؤساء الشركات مدراء أو وكلاء لرعاية مصالحهم، لكن هؤلاء غالبا ما يستجيبون لحوافزهم الفردية التي تختلف بشكل حاد عن مصالح الملاك أو الرؤساء، وهذه مشكلة كامنة في أشكال وصيغ المؤسسات التراتبية كافة، ويمكن أن تتواجد على مستويات متعددة وبشكل متزامن. لذلك قدم جينسن ومكلنغ (Jensen and Meckling, 1976) مفهوم تكاليف الوساطة أو الوكالة، أي التكاليف التي يتوجب على الرؤساء دفعها لضمان تنفيذ الوكلاء أوامرهم، وتتضمن تكاليف مراقبة سلوك الوكيل

وربطه بالشركة والخسائر المترتبة على تصرفه بطريقة مغايرة لمصالحها. افترض جينسن وميكلنغ أن المالكين أو الأشخاص الذين يتحملون مسؤولية الأخطار الناجمة هم من يقوم أساسا بفرض الانضباط داخل الشركة، ووضعا بناء على ذلك نظرية متطورة عن بنية رأس المال وعلاقته بالإدارة. على النقيض من ذلك، جادل فيما (Fama, 1980) بأن المسؤولين عن الأخطار المترتبة ليسوا المصدر الوحيد لانضباط الوكلاء، فالمدراء أو الوكلاء يراقبون ويضبطون سلوك بعضهم بعضا، لأن علاقات الوساطة داخل الشركات تتضمن بحد ذاتها تفاعلات تبادلية متكررة، ولأن هناك سوقا تنافسية للمواهب الإدارية تكتسب فيها تقييمات المدراء أهمية خاصة.

بعد وضع نظرية الرئيس - الوكيل في الشركات الخاصة، أصبح من السهولة بمكان تعديل إطارها لتفسير السلوك الموازي في القطاع العام (انظر: Rose-Ackerman, 1979; Weingast and Moran, 1983; Weingast, 1984; Moe, 1984; Harris at al., 1995). في القطاع الخاص، يعتبر حملة الأسهم ملاك الشركة أو رؤساؤها، ويعتبر مجلس الإدارة وكيلهم، في حين يعتبر أعضاء الشريحة الإدارية العليا وكلاء مجلس الإدارة في الشركة. أما في القطاع العام فالرؤساء هم عامة الناس، ويعتبر النواب المنتخبون في الأنظمة الديمقراطية عملاءهم على المستوى الأول؛ ويؤدي المشرعون مهام المالكين أو الرؤساء بالنسبة لوكلاء الفرع التنفيذي المفوضين بتطبيق السياسات التي وضعها هؤلاء المشرعون. يحدث الفساد السياسي في المؤسسات العامة حين يضع الوكلاء الأفراد - أي الموظفين الحكوميين - مصالحهم المالية الخاصة

فوق مصالح رؤسائهم، لكن الوكلاء يتصرفون أيضا بطرق تخالف مشيئة رؤسائهم لأسباب كثيرة أخرى، مثل رغبتهم في الحفاظ على وظائفهم أو على دور الوساطة التي يؤدونها، أو لبواعث أيديولوجية مغايرة لقناعات من يعملون اسميا لحسابهم.

تعد نظرية الخيار العام فرعا رئيسا آخر من فروع علم الاقتصاد الحديث، وتنطلق من الافتراضات بأن لوكلاء مؤسسات القطاع العام أجندات مختلفة جدا عن أجندات رؤسائهم (رغم أن نظرية الخيار العام لم تستخدم إطار الرئيس - الوكيل بشكل واضح في البداية). وكما يبين تيولوك (Tullock, 1965) وبيوكانن وتوليسن (Buchanan and Tollison, 1972) في توسعهم بشرح نظرية الخيار العام، لا يختلف موظفو القطاع العام عن أي عميل أو وكيل اقتصادي آخر في السعي لتحقيق الحد الأقصى من منفعته الذاتية؛ وكل ذلك الكلام المنمق عن "الخدمة العامة" يوحي ضمنا بأنه في حين يسعى الموظفون الحكوميون بطريقة ما إلى العمل لمصلحة السواد الأعظم من الناس، فإن سلوكهم في الواقع يمكن تفسيره وضعيا بشكل أفضل من خلال دوافع المنفعة الذاتية الأضيق[2]. قد يتأثر سلوك الموظفين الحكوميين بالرشاوى أو هبات الحملات الانتخابية أو المبالغ المدفوعة لأفراد العائلة أو الوعود بمستقبل وظيفي أفضل، وهكذا يتحول قسم كبير من نشاط القطاع الخاص عمليا من الابتكار الاقتصادي الذي ينتج الثروة إلى استرضاء الموظفين الحكوميين واستغلال نفوذهم (Krueger, 1974; Buchanan, Tullock, et al., 1980). في التحليل النهائي، يبقى منظور الخيار العام متشائما حول إمكانات إعادة تشكيل حوافز الموظفين الحكوميين عبر الأعراف والمعايير السلوكية السليمة.

يسعى القسم الأكبر من العمل الحثيث الجاري حاليا لتحسين أساليب الإدارة، إذن، إلى محاولة ربط حوافز الوكيل ومصالح الرئيس معا بشكل أفضل. وتشجع المقاربة العامة لإقامة مثل هذا الاصطفاف في مصالح الطرفين على إيجاد قدر أكبر من "الشفافية في نشاطات الوكلاء" (وهو التعبير المهذب لتوصيف عملية مراقبة سلوكهم) ومحاسبتهم وجعلهم مسؤولين عن أعمالهم، وذلك باستخدام أنظمة المكافآت والعقوبات. ضمن مدرسة الخيار العام تحديدا، تهدف معظم الجهود المبذولة إلى استنباط مجموعة تدابير دستورية وقضائية/ قانونية تقلل من المحاباة واستغلال النفوذ وغيرهما من أشكال تكاليف الوساطة إلى الحد الأدنى. في مقاربة أخرى - تعتبر أكثر عملية في القطاع الخاص منها في الهيئات العامة - تنصب الجهود على إعادة اللحمة بين المالكين والمدراء بإعطاء الوكلاء خيارات شراء الأسهم بأسعار مخفضة وغير ذلك من أشكال ملكية الأسهم والسندات الثابتة(3).

تنطلق النظريات الاقتصادية في المؤسسات، مثلها في ذلك مثل النظريات الاقتصادية الأعم، من فرضية الفردانية المنهجية، أي فهم المؤسسات جوهريا على أنها مجموعات أفراد يتعلمون التكافل والتعاون اجتماعيا لتحقيق المنفعة الذاتية الفردية؛ لذلك ينزع هذا المنظور إلى التركيز على صراعات المصالح بين أعضاء الجماعة الواحدة (فهذه في النهاية جوهر كل مشاكل الرئيس - الوكيل)، والتقليل من أهمية مفاهيم أخرى مثل هوية الجماعة، والعلاقات الاجتماعية، والقيادة، وما إلى ذلك.

من المؤكد أن محاولة فهم مشاكل إدارة الشركات أو مشاكل الفساد العام من منظور علاقات الرئيس - الوكيل جديرة بالاهتمام. ومن المجدي أيضا استخدام الإطار العام لعلاقات الرئيس - الوكيل في تصميم مؤسسات تعمل على إقامة اصطفاف في حوافز كلا الطرفين. لكن هناك ثلاثة أسباب رئيسة لاستحالة وجود مواصفات منهجية مثلى للمؤسسات الرسمية وفق قواعد وأصول ثابتة، وبالتالي استحالة وجود صيغة تنظيم مؤسساتي أمثل، خصوصا بالنسبة لهيئات القطاع العام.

السبب الأول أن أهداف العديد من المؤسسات غير واضحة، فالوكلاء لا يستطيعون تنفيذ ما يريده الرؤساء إلا عندما يعرف هؤلاء الرؤساء ما يريدون من الوكلاء فعله، وغالبا ما لا تكون الأمور كذلك. في أحيان كثيرة أخرى، تظهر الأهداف وتتطور عبر تفاعلات معقدة بين اللاعبين الأساسيين في تنظيم المؤسسة، أو يجري تعريف تلك الأهداف من خلال الأدوار المعطاة لمختلف اللاعبين - أي وفق القاعدة المعروفة باسم "موقعك في المؤسسة يحدد مكانتك" (أو "حيث تجلس هو حيث تقف" Allison, 1971). وظيفيا، يمكن تقسيم العمل والعاملين بطرق مختلفة تفضل بالضرورة أحد الأهداف المؤسساتية على الآخر، لكن يستحيل تقسيمهم بحيث يخدمون أهداف المؤسسة كافة في الوقت نفسه.

السبب الثاني أن نظم المراقبة والمحاسبة المنهجية، خصوصا في الإدارة العامة، تؤدي بالضرورة إلى ارتفاع كبير في تكلفة التعاملات الاقتصادية، أو تكون - ببساطة - مستحيلة بسبب افتقارها إلى تحديد خصوصية النشاط التحتي ودقة مواصفاته. في هاتين الحالتين، من الأكفأ اقتصاديا مراقبة سلوك الوكيل عبر معايير غير رسمية، مع أن

عملية مراقبته عبر المعايير الرسمية والمتعارف عليها لها أيضا عوائقها وسلبياتها. لذلك يعتمد خيار المؤسسة بين آليات المراقبة والتحكم الرسمية وغير الرسمية على الحالات والظروف المعينة التي تواجهها.

السبب الثالث أن الدرجة المناسبة من السلطة والصلاحية المفوضة تتباين تبعا للشروط التي تواجهها المؤسسة على مر الزمن، سواء كانت ذات أصول خارجية أم داخلية. كل أشكال التفويض تتضمن تسويات بين الكفاءة والخطورة، وفي أحيان كثيرة يصعب على المؤسسة تحديد درجة الخطورة المقبولة ومستوى التفويض المناسب. النتيجة أن درجة التفويض ذاتها تنجح في وضع وتفشل في آخر، أو تنجح في فترة زمنية محددة وتفشل في أخرى. في الفقرات التالية سوف أتناول كلا من هذه النقاط الثلاث بالترتيب.

غموض الأهداف

المصدر الأول للغموض التنظيمي التباس أهداف المؤسسة التي غالبا ما تكون غير واضحة أو متناقضة أو سيئة التعيين. في معظم الأحيان، يفترض إطار الرئيس - الوكيل أن المدراء أشخاص عقلانيون يفهمون تماماً مصلحتهم الذاتية ويفوضون السلطة إلى الوكلاء سعيا لتحقيق تلك المصالح. وتنبثق السلطة في هذا المنظور من مصدر واحد، وتنساب من قمة التراتبية إلى أسفلها باتجاه أحادي. إذا حدثت مشاكل في الشركة، مثل الفساد أو مخالفة القانون أو حتى الخمول البيروقراطي أو التقاعس البسيط في الأداء، فمردها السلوك النفعي للوكيل الذي لا يشترك مع الرئيس في بنية الحوافز نفسها، أو الذي يسيء فهم أوامر ذلك الرئيس أو لا يطيع سلطته.

لكن ثمة فرعا رئيسا للنظرية التنظيمية يؤكد منذ زمن بعيد على محدودية وقصور عقلانية المشاركين التنظيميين في مختلف المؤسسات، بمن فيهم الرؤساء الذين يفترض فيهم استخدام سلطتهم لتحديد الأهداف المؤسساتية. وأبرز مثال على ذلك مفهوم "الأداء المقبول" الذي وضعه هربرت سايمون في كتابه **السلوك الإداري** (Simon, 1957) لتفسير حقيقة أن سلوك الأفراد الممكن مراقبته وضعيا داخل المؤسسات المختلفة ينحرف بالضرورة عن العقلانية القصوى لنموذج السلوك الاقتصادي. وتتضمن الأعمال الأخرى في هذا التقليد كتب سيرت ومارتش (Cyert & March, 1963)، وأولسن ومارتش (Olsen & March, 1976)، ومارتش وكوهين (March & Cohen, 1972)، وكوهين ومارتش وآخرين (Cohen, March, et al., 1972) . يجادل كل هؤلاء المنظرين التنظيميين في أن الأهداف لا توجد أبدا بشكل واضح في أية فترة زمنية، بل تظهر تدريجيا نتيجة التفاعلات الداخلية بين مختلف اللاعبين في المؤسسة. والعقلانية التي يتمتع بها اللاعبون محدودة ومقيدة، ليس بمفهوم وليامسن من حيث عدم قدرتهم على توقع أحوال العالم المستقبلية بدقة، بل من حيث أن عملية ملاحظة وتأويل الأحداث بحد ذاتها عملية اجتماعية تلوّن وتشوه وتغير العملية المعرفية. يتعلم الأفراد بمرور الزمن، لكن المؤسسات تتعلم أيضا بطرق تختلف عن حاصل جمع ما تعلمه الأفراد، لأن للمؤسسات تواريخها وتقاليدها وأساطيرها التي تشكل الإدراك الفردي وتصوغه. مثل هذا المنظور الذي يعتبر المعرفة متجذرة اجتماعيا يستبق بطرق عدة الدراسات الأحدث حول تأثير الشبكات على التعلم المؤسساتي والتنظيمي. إحدى مثالب إطار الرئيس – الوكيل افتراضه جدلا أن السلطة تسير في

اتجاه أحادي، دائما إلى الأسفل. في الحقيقة، يتأتى العديد من الصراعات التي تحدث بين الرؤساء والوكلاء نتيجة اختلاف تفسيراتهم لكيفية تحقيق الأهداف المشتركة بالشكل الأمثل، وربما لا يكون الرؤساء هنا دائما على حق في فهم مصالحهم الحقيقية، أو قد تتباين التأويلات حول ماهية ومكونات مصلحة الرئيس وكيفية تحقيقها بالشكل الأفضل. قبل وقت طويل أشار سايمون وسميثبرغ وآخرون (Simon, Smithberg et al., 1961) إلى أن السلطة لا تتنزل من الأعلى إلى الأسفل، بل من الأسفل إلى الأعلى وبشكل جانبي أيضا ضمن المؤسسة الواحدة - أي إن الأقسام المختلفة في المؤسسة، كقسم الحسابات أو التسويق أو الهندسة أو إدارة الموارد البشرية، ترسخ أنواع مختلفة من الخبرات والمعارف في مجالات محددة، ويتحتم الإذعان لسلطتها من قبل كل المعنيين. إن تخصصية وتقسيم العمل يتطلبان خضوع أعضاء المؤسسة ليس فقط لمصادر السلطة الأعلى ضمن التراتبية، بل أيضا للسلطة التي يمتلكها أصحاب هذه المعارف التخصصية بكافة أشكالها. وثمة قوانين رسمية في العديد من المؤسسات تفرض الإذعان لقرارات بعض الاختصاصيين، إذ لا يستطيع كبير المدراء التنفيذيين مثلا أن يتجاوز ببساطة سلطة قسم الحسابات ويفرض تصنيف بعض المصاريف بطريقة معينة. وهذه البنية المركبة للسلطة داخل المؤسسة تعلل بحد ذاتها سبب كونها في أحيان كثيرة محافظة وجامدة بل حتى في الواقع "بيروقراطية".

يتعلق قسم مهم من الصراعات والاختلالات الوظيفية داخل المؤسسات تحديدا بهذا النوع من النزاع حول السلطة، أو حول "الأرض"

كما تسمى في التعبير الأكثر شيوعا. قد يود مدير مدرسة مثلا توظيف مدرسين مبدعين ليسوا أعضاء في نقابات العمال، بهدف تحسين الدرجات التي ينالها الطلاب في الاختبارات العامة؛ ترد نقابة المدرسين بأن القادمين الجدد لا يمتلكون المؤهلات المهنية للتدريس، وبأن المدرسين الحاليين يشكلون مجموعة متحدة ينبغي أن تتحكم فيمن يجري توظيفه. يمثل كل من المدير والمدرسين دور وكلاء الآباء والتلاميذ الذين يستهلكون نتاج المدرسة التربوي التعليمي، ويشكلون بالتالي المعنيين الرئيسين بها. أيُّ الوكيلين تتناقض مصلحته مع مصالح هؤلاء المعنيين؟ لعلهم المدرسون الراغبون في حماية وظائفهم وامتيازاتهم؛ أو لعله المدير الراغب في توظيف أخيه الذي لا يمتلك مؤهلات المدرس الكفؤ. في هذه الحالة، تنبع سلطة المدرسين على عملية التوظيف أصلا من كونها أحد أنماط التحكم والرقابة الرسمية على سلوك المدراء وصلاحياتهم، وليس فقط من حيث أنها - وببساطة - تنازل لسلطة المدرسين السياسية. كل الوكلاء يزعمون الدفاع عن مصالح المعنيين والتحدث باسمهم، ويستحيل عمليا معرفة أي الادعاءات صحيح مسبقا، كما يستحيل تعيين مواصفات بنية السلطة الرسمية التي تضمن التوصل إلى النتائج الملائمة.

في أية مؤسسة مركبة - وفي المجتمعات الحديثة عموما - تتوزع السلطة بالضرورة وظيفيا، ويشكل هذا المفهوم أصل ما يعرف ازدراءً باسم "أنابيب الموقد". و"أنابيب الموقد" وجدت لأنها تجسد مجموعة معارف وخبرات وبراعة حقيقية ومتجذرة في مختلف الميادين والاختصاصات. في سلاح البحرية مثلا، يقوم الطيارون بنشاطات

مختلفة تماما عما يقوم به رجال الغواصات أو اختصاصيو حروب السطح، لكن كل تخصص أو "أنبوب" يطور مجموعة مصالح مشتركة تحافظ على بقائه، مع أنها ربما لا تعكس بالضرورة مصالح الكيان الأعم الذي تعتبر جزءا منه. سلاحا البحرية والجيش كلاهما قاوم إنشاء سلاح جو مستقل زمن إقرار قانون الأمن الوطني عام 1948 (Quester 1973)؛ ويعارض طيارو القوى الجوية اليوم نمو فرع عمليات جديد متخصص بقيادة العربات الطائرة عن بعد. مع مرور الزمن تخرج مصالح كل الوكلاء عن الخط السوي بسبب التغيرات التكنولوجية وطبيعة الظروف الخارجية، وغالبا ما تعكس الاختلافات شكوكا معرفية حقيقية حول ماهية ومكونات مصالح المعنيين الأفضل. يدعي طيارو المقاتلات الحربية ذوو التدريب العالي اليوم بأن الإفراط في التركيز على قيادة العربات الطائرة عن بعد سوف يؤدي إلى تدهور مهارات الطيارين التي تعتبر حيوية في الحروب المستقبلية. بالتأكيد، هم يعملون على تعزيز مصالحهم الخاصة بتقديم الحجج على صحة قضيتهم، لكن ما نعرفه اليوم لا يخولنا الجزم في هذا الموضوع، فقد يكونون مصيبين في تصوراتهم حول طبيعة الحروب المستقبلية.

هناك مصادر أخرى للغموض التنظيمي تؤكد استحالة وجود مواصفات رسمية محددة تمكن أية مؤسسة من تحقيق أهدافها على الدوام بالشكل الأمثل، فتقسيم العمل وإسناد المهام والوظائف إلى أشخاص مختلفين سوف يؤثران بالضرورة على الأهداف العامة للمؤسسات كافة. يشير سايمون وسميثبرغ وآخرون (Simon, Smith-burg et al. 1961, p. 151) إلى إمكانية تقسيم العمل وظيفيا حسب

الغرض أو المرحلة أو مجموعة الزبائن أو المنطقة الجغرافية. وتركز المؤسسات على أهداف مختلفة تبعا لأولوية الوظيفة وتقديمها على وظيفة أخرى أو اتباعها لها (تبعا لما إذا كان التقسيم الأولي جغرافيا، مثلا، والثانوي مرتبطا بالمرحلة أو العكس). حاولت المؤسسات المختلفة الالتفاف على مثل هذه المشاكل عبر أساليب إدارة القوالب الجاهزة والمصفوفات، أو إدارة المؤسسات القائمة على مشاريع خاصة، لكن أيا منها لم يحل المشكلة الجوهرية للأولويات الثابتة. بعض مشكلات تخصيص العمل يتأثر بالأمّثلة الرياضية، في حين لا يتأثر بعضها الآخر بها، لأنه يتضمن تسويات بين أهداف تتحدد منفعتها النسبية سياسيا أو لا يمكن تحديدها على الإطلاق.

الرؤساء والوكلاء والحوافز

لا يمكن أبدا إيجاد اصطفاف كامل بين حوافز الوكلاء ومصالح رؤسائهم، مع أن قسما كبيرا من النظرية التنظيمية ينشغل بآليات جمع هذه الحوافز والمصالح معا ضمن اصطفاف أوسع. تستحيل في حالات كثيرة مراقبة نتاج الوكلاء بطرق تتيح إخضاعهم للمحاسبة، وجعلهم مسئولين عن أعمالهم، لذلك تلجأ الطريقة البديلة في السيطرة والإشراف على الوكلاء إلى استخدام المعايير والصياغة الفاعلة والدقيقة لمنافعهم الوظيفية. وتشكل قدرة هاتين المقاربتين على التكامل والتعويض إحداهما عن الأخرى المصدر الثاني للغموض التنظيمي.

إن مراقبة سلوك الوكيل وإخضاع الوكلاء عموما للمحاسبة – في القطاع العام تحديدا – أمر بالغ الصعوبة، لأن مؤسسات القطاع العام تقدم بالدرجة الأولى مجموعة خدمات، وإنتاجية قطاع الخدمات

بطبيعتها صعبة القياس. كذلك تبقى مشكلة المراقبة والمحاسبة صعبة بما فيه الكفاية في مؤسسات القطاع الخاص، مع أن هنالك على الأقل مؤشرات الربحية التي تساعد في قياس المردود والانتاجية، بينما يستحيل تقريبا حل مشكلة المراقبة والمحاسبة بالنسبة للعديد من أنماط إنتاج القطاع العام. وإذا لم يكن قياس هذا الإنتاج بدقة ممكنا، فلا يمكن في نهاية المطاف وضع آليات رسمية لاعتماد الشفافية والمحاسبة في مؤسسات القطاع العام.

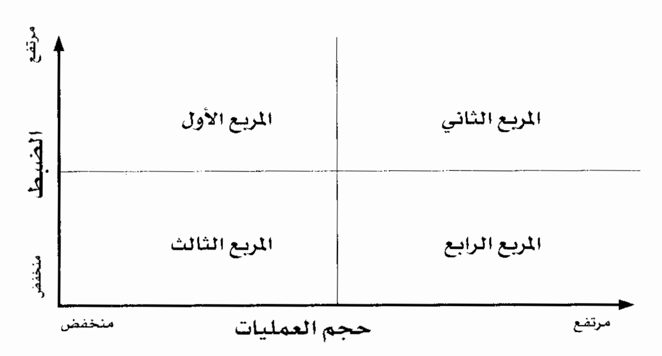
لتفسير هذه النقطة سوف أقتبس الإطار الذي وضعه وولكوك وبريتشت (Woolcock & Pritchett, 2002) في بحثهما الشهير حول إصلاح القطاع العام، مع إجراء بعض التعديلات الطفيفة عليه، باستخدام الفئات التصنيفية التي طورها إسرائيل (Israel, 1987). أقام وولكوك وبريتشت تمييزا مهما بين مظهرين من مظاهر خدمات القطاع العام: كثافة عملياته وطابعه الاجتهادي. يشير المظهر الأول إلى عدد القرارات التي يتوجب على المؤسسات اتخاذها، والتي تتراوح بين عدد صغير جدا (مثل قرارات تغيير معدلات الفائدة في مصرف مركزي) وكبير جدا (مثل قبول الودائع في نظام مصرفي لتجارة التجزئة أو توفير التعليم الابتدائي). يشير المظهر الاجتهادي إلى نوعية القرار، سواء كان يتطلب اتخاذ حكم صعب مبني على معلومات منقوصة أو غير كاملة من قبل صانع قرارات ماهر، أم كان قرارا عاديا يمكن تنميطه وجعله روتينيا. يعتبر النظام المصرفي المركزي وفق هذا المعيار عالي الاجتهادية، بينما لا يعتبر النظام المصرفي لتجارة التجزئة كذلك.

أقترحُ استبدال فئة الضبط التي طورها إسرائيل بالمظهر الاجتهادي، إشارة إلى القدرة على مراقبة مردود إحدى الخدمات.

يقدم إسرائيل مثالا عن الخدمة عالية الضبط بصيانة الطائرات، وهي مهارة معقدة يصعب تلفيقها. إذا كان الميكانيكي غير كفؤ فسوف تترتب على ذلك نتائج فورية ومباشرة؛ في حين يعتبر النصح والإرشاد المدرسي، على النقيض من ذلك، خدمة منخفضة الضبط إلى حد بعيد. قد ينصح الاستشاري طالبا بتغيير توجهاته المهنية، لكن الطالب ربما لا يأخذ بالنصيحة لفوره. وحتى لو عمل بها لفوره فإن تأثيرها على حياة الطالب في المراحل اللاحقة ربما لا تتبدى لسنوات طويلة (إن كان لها أي تأثير على الإطلاق، لأن قياس التأثير يتطلب مقارنة تعتمد على وجود حقائق معاكسة). هذا لا يعني أن الاستشاري لا يؤدي وظيفة مهمة يمكن القيام بها بطريقة أفضل أو أسوأ، بل إنها ببساطة وظيفة لا يمكن قياسها، وبالتالي ضبطها، بسهولة.

وهكذا يمكننا إنشاء مصفوفة تنظم كثافة العمليات مقابل إمكانية الضبط، كما في الشكل 9. وتقدم هذه المصفوفة أيضاً أربعة مربعات، يطرح كل منها مشكلة مختلفة من مشاكل قابلية المراقبة والإشراف. توجد أكثر النشاطات سهولة من حيث قابلية المراقبة في المربع الأول، وهي نشاطات عالية الضبط ومنخفضة كثافة العمليات، والمثال عليها جنرال يقود حملة عسكرية، فالعمليات التي يقوم بها قليلة العدد وعالية الضبط، لأنه إن فشل فسوف يعرف الجميع ذلك. أما أقل النشاطات سهولة من حيث قابلية المراقبة فتوجد في المربع الرابع، وهي نشاطات تتصف بانخفاض الضبط وارتفاع حجم العمليات. بين طرفي النقيض، تبقى نشاطات المربع الثاني عالية حجم العمليات ولكنها أيضا عالية مستوى الضبط، كإدارة شركة اتصالات تعود ملكيتها

للدولة؛ بينما يعتبر المربع الثالث ربما الأقل نشاطا، والمثال عليه إدارة وزارة الخارجية في بلد ما، خلال فترات يسود السلم والهدوء النسبيان المسرح الدولي. في هذه الحالة، ينخفض عدد القرارات التي يتخذها وزير الخارجية، لكن تأثيرها على صلاح حال الدولة غالبا ما يكون صعب التقدير والتأويل، لذا يشكل المربعان الثاني والثالث فئتين متوسطتين تمثلان نمطين مختلفين من مشاكل المراقبة. ويمكن تحديد باقي نشاطات القطاع العام على مواقع مختلفة في المصفوفة، كما في الشكل 10.



الشكل 9: نتاجات القطاع العام

ليس من المستغرب أن تقع أكثر مناحي الإدارة العامة إشكاليةً في المربع الرابع. هناك الكثير من الدول النامية، مثل المكسيك أو الأرجنتين، تتمتع اليوم، أو تمتعت في الماضي، بنظام مصرفي مركزي كفؤ، وتستطيع إدارة شركات الطيران أو النفط الوطنية بدرجة معقولة من الكفاءة والفعالية، في حين يبقى نظام التعليم الابتدائي أو نظام الرعاية الصحية في مناطقها الريفية ضعيفا وهزيلا. شركات الاتصالات أيضا عالية الضبط بدرجة تفوق مثيلاتها في مؤسسات

صيانة الطرق السريعة أو السكك الحديدية، الأمر الذي يعلل السبب في أن أجهزة وشبكات الهاتف تعمل عموما بشكل أفضل من شبكة الطرقات السريعة في الدولة نفسها (Israel, 1989). كذلك يعتبر التعليم الجامعي أقل كثافة في حجم العمليات من التعليم الابتدائي، ولهذا ثمة دول تدير مؤسسات نخبوية ناجحة في المدن الكبيرة، حيث يستطيع زبائنها من أبناء الطبقات الوسطى مراقبة إنتاجها بشكل أفضل من الزبائن الأكثر تنوعا في نظام التعليم الابتدائي.

إذا اعتبر أحدنا أن المشكلة المركزية في الإدارة العامة تكمن في إيجاد نظام مؤسساتي رسمي، يوفق بين مصالح الوكلاء والرؤساء، فإن أصعب الحالات سوف توجد في المربع الرابع. وأوضح مثال على ذلك نظام التعليم العام الابتدائي والثانوي، فمن الصعوبة بمكان قياس النواتج التربوية والتعليمية، ومن شبه المستحيل إخضاع المدرسين الأفراد للمحاسبة والمسئولية، لأن التعليم العام نشاط عالي حجم العمليات، ويمكن ملاحظته بوضوح شديد في العواصم، بينما يتوارى عن الأنظار في المناطق الريفية. حتى في دولة موسرة وغنية بالبيانات كالولايات المتحدة، كان من الصعب جدا تطوير آليات المحاسبة في هذا المجال. في الحقيقة، يسعى قسم كبير من الحملة الدائرة حاليا لاعتماد الاختبارات القياسية في العديد من الولايات إلى تلبية هذه الحاجة، لكنه يواجه بمقاومة شرسة من قبل المدرسين ومدراء المدارس والمجتمعات المحلية التي لا ترغب في التعامل مع النتائج المترتبة على ضعف الأداء الدراسي.



الشكل 10: القدرة على مراقبة نواتج القطاع العام

يتحدث الكثير من الناس عن "حكم القانون" كما لو أنه حالة ثنائية إما أن تكون بوضعية التشغيل أو الإيقاف، مع أن الأنظمة القانونية/ القضائية في الحقيقة فعاليات متوسطة إلى منخفضة الضبط مع أحجام عمليات عالية الكثافة. إن توطيد حكم القانون لا يتضمن إنشاء شبكة كثيفة من القوانين فحسب، بل أيضا المحاكم، والقضاة، والمحامين، وآليات التطبيق والفرض في أرجاء الدولة كافة. ومن المؤكد أن وضع مثل هذا النظام موضع التنفيذ يشكل أحد أكثر المهام الإدارية تعقيدا والتي يتحتم على بناة الدولة إنجازها.

هناك عدة مقاربات ممكنة لمشكلة مراقبة النشاطات منخفضة الضبط وعالية حجم العمليات. إحدى تلك المقاربات التي لا تتوفر عادة لمؤسسات القطاع العام هي المنافسة، أو ما أسماه هيرشمان (Hirschman, 1970) خيار "الخروج". في القطاع الخاص تتنافس الشركات فيمل بينها فتواجه احتمال أن تكسب المزيد من الموارد أو تعلن إفلاسها وتتوقف عن العمل. كذلك تسعى الدعوة إلى خصخصة نشاطات القطاع العام، كشركات النفط والطيران والاتصالات التي

تملكها الدولة، إلى إخضاع هذه المشاريع إلى ضغوطات تنافسية. يمكن أيضا إخضاع خدمات عامة أخرى ذوات حجم عمليات مرتفع، كالتربية والتعليم، إلى ضغوطات تنافسية مشابهة، عبر نظام القسائم التعليمية أو عبر المدارس الفرعية المرخصة، إن شئنا إبقاءها ضمن حيز القطاع العام. غير أن معالجة الخلل في القطاع العام بواسطة حلول قائمة على آليات السوق تثير جدلا كبيرا وتبقى غير مقبولة سياسيا في معظم الاشتراعات.

يطلق هيرشمان على البدائل المتبقية اسم خيارات "الصوت"، التي تسعى إلى إعطاء الرؤساء سبلا أفضل للحصول على معلومات حول سلوك وكلائهم، والتوصل إلى آليات تجعل هؤلاء الوكلاء مسؤولين وخاضعين للمحاسبة. يقع قسم كبير من التركيز على الفيدرالية واللامركزية وقطاع المنظمات غير الحكومية في السنوات القليلة الماضية ضمن هذه الفئة، أي نقل السلطة السياسية على المؤسسات العامة إلى المجتمعات المحلية التي تتأثر بها بشكل مباشر. على سبيل المثال، يفترض نظريا أن تتمتع جمعية الآباء - المدرسين المحلية بسلطة مساءلة المدرسة الحكومية المحلية، وجعلها خاضعة للمحاسبة بدرجة تفوق سلطة الهيئة الوطنية المشرفة على النظام التربوي والتعليمي العام. في هذه الحالة، يجب أن تكون المعلومات المتوفرة لمدراء ورؤساء الهيئة التعليمية المحلية، و مجموعة الحوافز التي تحضهم على المطالبة بقدر أكبر من المحاسبة، أعلى من مثيلتها لدى المنظمة الوطنية.

لكن ثمة عوائق عديدة تحد من فعالية هذه المقاربة وتمنع عمليا ظهور "صوت" هام ومؤثر في الهيئات والمنظمات العامة، خصوصا تلك الموجودة في المربع الرابع. أول تلك العوائق أن اللامركزية تعالج حصريا

مشكلة حجم التعاملات، عبر ربط الرؤساء بالوكلاء المحليين، غير أنها لا تحل مشكلة الضبط، وهي مشكلة تتعلق بالصعوبة المتأصلة في تقييم النشاط التحتي. أضف إلى ذلك أن المسؤولين المحليين أنفسهم بحاجة إلى تنظيم، الأمر الذي يعلل الاهتمام المتزايد مؤخرا بالمجتمع المدني وقطاع المنظمات غير الحكومية. لكن هذا التنظيم لا يتم عادة بقرار رسمي وليس شيئا يمكن إحداثه من خلال السياسة العامة، ولا يمكن بالتالي التسليم بسهولته أو أخذه على عواهنه. أخيرا، يتمتع العديد من منظمات القطاع العام بقواعد مستقلة للسلطة السياسية، بحيث أنه حتى لو تم تنظيم الآباء والمدرسين في جمعيات محلية، وحتى لو تم تسليح تلك الجمعيات بالكثير من المعلومات حول أداء مدارسها المحلية، فربما لا تتوفر لها السلطة السياسية الضرورية لمعاقبة المدرسين أو المدراء سيئي الأداء، أو مكافأة نظرائهم المتميزين.

لا "يحل" العديد من المنظمات أبدا مشكلة الرئيس - الوكيل عبر أنظمة مراقبة ومحاسبة رسمية، بل يعتمد على مزيج من الآليات الرسمية والمعايير غير الرسمية، التي تكون عادة أكثر فعالية في تحسين نوعية النواتج منخفضة الضبط. لقد حاول الاقتصاديون المؤسساتيون منذ زمن طويل معالجة مشكلة "العمل الخفي"، كما اسماها ميللر (Miller, 1992)، أي مختلف نشاطات سوق العمل التي لا يمكن فيها قياس مردود العامل الفرد بدقة. وقد أشرنا لتونا إلى بعض مظاهر هذه المشكلة في سياق نقاشنا مفهوم العمل المشترك لدى آلتشيان وديمستز، لكن المشكلة توجد بأشكال أخرى، إذ يمكن أن يتحدد نتاج العامل بعوامل مختلفة خارجة عن إرادته (كالطقس أو

معدلات صرف العملة)؛ أو قد يتوجب على العامل توزيع جهده على عدة مهام (Holmstrom & Milgrom, 1991)؛ أو قد يكون مردود العامل ذاته صعب القياس. الحالة الأخيرة تنطبق تحديدا على الخدمات المعقدة، وثمة أدبيات مطولة عن اشتهار قطاع الخدمات بصعوبة قياس إنتاجيته (انظر على سبيل المثال: Bosworth & Triplett, 2000) . كل المحامين والأطباء والمهندسين المعماريين وغيرهم من المهنيين يقدمون خدمات تعتبر من نواح عدة منخفضة الضبط نسبيا. ويستطيع الرؤساء المسؤولون، الذين يوظفون المهنيين كولاء، اكتشاف حالات الخداع أو عدم الكفاءة الواضحة، لكنهم عادة لا يمتلكون الكثير من السبل للحكم على النوعية النهائية لنتاج وكلائهم، مقارنة بالنواتج الأخرى الممكنة. قد تصمم مهندسة معمارية مثلا ما يبدو وكأنه بيت مقبول، لكن ألم يكن بمقدورها ابتكار أشكال أخرى أكثر إبداعا وجمالية؟ وألم يكن بمقدورها القيام بالعمل ذاته في فترة زمنية أقصر؟ الأمر نفسه ينسحب على مهندس برمجيات الحاسوب. في أحيان كثيرة لا يستطيع المدير الذي يتمتع بسلطة اسمية فقط على مهندس البرمجيات قراءة أو تقييم الشيفرة المنتجة. قد يعرف ما إذا كان المنتَج يحقق الحدود الدنيا للمهمة التي صمم من أجلها، لكنه لا يعرف ما إذا كان هذا البرنامج الأكفأ أو الأميز الذي يمكن تصميمه. لذلك تبقى الخاصيات الكاملة لعمل المبرمج صعبة القياس إلى حد بعيد أحيانا ولدرجة لا يعرفها إلا واضعها (يُعرف عن مبرمجي الحاسوب في بعض الحالات تركهم عمدا "قنابل" أو "شراك" ضمن البرمجيات لا يعرفها سواهم). يطلق على هذه المشكلات التي يشير إليها الاقتصاديون المؤسساتيون مرارا اسم التقاعس أو التملص والمراوغة في أداء العمل، وهنا وحده

العامل يعرف ما إذا كان بذل أقصى ما لديه من جهد أم استطاع الإفلات من تبعات العمل بإحدى طرق الخداع. لقد صرف الاقتصاديون كما كبيرا من الوقت في محاولة ابتكار أنظمة حوافز تجبر العاملين على الكشف عن إنتاجية وظائفهم الفعلية، وتعتبر معدلات إنتاج القطعة إحدى الطرق التقليدية لتحقيق ذلك.

ثمة شيء من قصر النظر في مقاربة هذه المشكلة، مرده الافتراضات السلوكية الأساس التي يقوم عليها الاقتصاد الكلاسيكي الجديد. يسلم الاقتصاديون بدهيا بأن تكلفة اليد العاملة باهظة، وأن العمال يسعون إلى صرف الحد الأدنى من الجهد لقاء أجر معين، بل يفترضون حكما أن العمال يستخدمون قدراتهم العقلية لزيادة المراوغة إلى الحد الأقصى الذي يمكنهم الإفلات فيه من تبعات العمل. المشكلة في مثل هذا الافتراض أن الكثير من العمال لا يراوغون بل يعملون أكثر من الحد الأدنى الضروري، حتى مع إدراكهم التام أن رئيسهم غير قادر على مراقبة "العمل الخفي" الذي يقومون به. معظم العمال في الواقع يعملون ربما أكثر مما هو مطلوب منهم في عقود عملهم، لأن "العمل حسب القواعد" المنصوص عليها في العقود يعتبر شكلا من أشكال الإضراب أو الاحتجاج الذي يلجأ إليه العمال في الحالات الاستثنائية. يشير أكيرلوف (Akerlof, 1982) إلى حالات تعمل فيها شابات الإعلانات في أحد المرافق 17.7٪ أكثر مما تنص عليه لوائح ومعايير الشركة. وفي اليابان يعتبر نظام العمل مدى الحياة ونظام الأجور حسب القدم مصممين عمدا تقريبا للتشجيع على المراوغة، لأنهما عمليا ينزعان من رب العمل القدرة على تحفيز العاملين من خلال

الأجور أو المكانة أو التهديد بالطرد. مع ذلك يشتهر العمال اليابانيون في أرجاء العالم كافة بكدهم وعملهم الجاد. كيف يتأتى ذلك؟

لا تسعى المؤسسات اليابانية فحسب، بل كل المؤسسات الاقتصادية في كل المجتمعات إلى الحصول على الأداء الأمثل في النشاطات منخفضة الضبط؛ ولا تحقق ذلك بوضع أنظمة محكمة للرقابة والمحاسبة، أو باستخدام أنظمة حوافز فردية معقدة، وإنما اعتمادا على المعايير والأعراف السائدة. المهنيون تحديداً أبعد ما يكونون عن المراوغة، وغالباً ما يقومون بأكثر من "الأداء المقبول"، إذ يعملون حسب معايير وأعراف سلوكية داخلية استبطنوها على مر السنين، ألغت الحاجة إلى فرض رقابة شديدة على سلوكهم من قبل المؤسسات التي يعملون لمصلحتها. إن رأس المال الاجتماعي - أي مجموعة الأعراف والمعايير الاجتماعية التي تشجع على السلوك التعاوني (Fukuyama, 2000) - يحل محل أنظمة التحفيز الرسمية المعقدة، مع أن الحوافز المادية الفردية تبقى دائما ضرورية أيضا، ولكن حصرا كمحرض عام على حسن الأداء.

تصبح أنظمة المراقبة والمحاسبة الصارمة أكثر قابلية للتنفيذ في النشاطات عالية الضبط، كالقطاع الصناعي. وفي هذا المجال، "تمثل التيلورية" (Taylor, 1911) - أو أساليب الإدارة العلمية - مرحلة التطور النهائي لآليات المراقبة والإشراف التي تضمن اصطفاف مصالح الوكيل والرئيس. تقوم "التيلورية" على التقسيم المنهجي للعمل إلى مهام صغيرة وبسيطة وخاضعة لدرجة عالية من التنميط. ويعتبر النظام "التيلوري" عالي التراتبية، إذ يفصل سلطة وصلاحية اتخاذ القرارات عن باقي

المهام، ويخصهما بالشرائح الإدارية العليا، في حين يجري تحفيز العاملين وحثهم على حسن الأداء حصرا عبر مجموعة حوافز سلبية وإيجابية منظمة بدقة في صلب القواعد الإدارية.

تقدم "التيلورية" مستوى عاليا من الشفافية في سلوك العامل ونتاجه وخضوعه الكامل للمحاسبة والمسؤولية. وهي أيضا إطار منهجي لتنظيم المعمل لا يتطلب توفر أي نوع من الثقة بين العمال والإدارة. لكن الرقابة الصارمة التي تقتضيها التيلورية قد تؤدي إلى ارتفاع حاد في تكلفة الوساطة، بالإضافة إلى البيروقراطية والتراتبية والصرامة المفرطة. لهذا السبب يجري حاليا باطراد استبدال صيغة تنظيم المعمل هذه بأشكال تنظيم أكثر أفقية وتسطيحا، كأساليب التصنيع المرن التي تفوض الموظفين في الشريحة الدنيا من التراتبية قدرا أكبر من الصلاحية وحرية التصرف. وهكذا، حتى في القطاع الصناعي، ولأسباب تتعلق حصرا بالكفاءة الاقتصادية الخالصة، ثمة نزعة لاستبدال مراكمة رأس المال الاجتماعي بأنظمة الرقابة والمحاسبة الرسمية.

يتغلغل رأس المال الاجتماعي في المؤسسات كافة، ويعتبر حيويا لحسن أدائها وقيامها بوظائفها على أكمل وجه. ويتمتع كل الأفراد العاملين في أية مؤسسة بمنافع وظيفية معقدة جدا، تتضمن المصالح الاقتصادية الشخصية، إضافة إلى الالتزام بأهداف المجموعة وقيمها. في أحيان كثيرة تتناقض أهداف المجموعة مع المصالح الشخصية، وفي أحيان كثيرة أيضا تتغلب عليها نتيجة المشاعر الطبيعية القوية التي تتأسس عليها الألفة الإنسانية والسلوك الاجتماعي (Fukuyama, 1999) . كل المؤسسات الرسمية تعلوها طبقة من التجمعات والفئات

غير الرسمية التي توازي أحيانا تقسيمات وحدود المؤسسة الرسمية، سواء على مستوى المكتب أم القسم أم الفرع أم الهيئة بكليتها. ويعرف كل المدراء الناجحين أن الأعراف والفئات غير الرسمية في نهاية المطاف هي العامل الأقوى في تحفيز العاملين ضمن أية مؤسسة على تقديم أفضل ما لديهم، ولذلك تراهم يصرفون الكثير من الوقت والجهد في ترسيخ ورعاية "ثقافة المؤسسة" المناسبة بدل تثبيت حدود وأطر السلطة الرسمية.

إن حقيقة استبطان القواعد من الداخل بدلا من فرضها خارجيا لا يعني بالضرورة التزاما أكبر بتطبيقها، أو أن الانتهازية والمراوغة في أداء العمل ليستا مشكلتين خطيرتين حتى بوجود الأعراف. فالتقاليد غير الرسمية تعمل بشكل أمثل حين تتكامل مع بنى الحوافز الرسمية، لا حين تحل محلها. كما يقتضي الالتزام بالقواعد غير رسمية مراقبتها ومعاقبة من لا يعمل بموجبها. وتتمتع المعايير غير الرسمية بآلياتها الخاصة للمراقبة والفرض، والتي تكون في أحيان كثيرة أكثر دقة ومرونة من مثيلتها الرسمية. قد يصعب على المشرف الخارجي مراقبة "العمل الخفي" مثلا، لكن ذلك لا يخفى على أعضاء فريق العمل أنفسهم الذين يستخدمون آليات خاصة، مثل النبذ أو الإشعار بالخزي والعار، لضبط المراوغين وإبقائهم ضمن الخط العام للجماعة.

تقدم المؤسسات العسكرية أكثر الأمثلة تطرفا عن الطريقة التي يمكن للهيئات العامة من خلالها الاستفادة من الأعراف السائدة ورأس المال الاجتماعي. إن الحوافز الاقتصادية العادية لا يمكنها دفع الفرد إلى المخاطرة بحياته في المعارك، والمؤسسات العسكرية لا تحل هذه

المشكلة بزيادة الحوافز المادية بل باستبدال هوية الجماعة بالهوية الفردية، وبتعزيز هذه الهوية الجماعية من خلال الأعراف والتقاليد والطقوس الاجتماعية، ومجموعة التجارب المشتركة التي خبرتها الجماعة، والتي تهدف إلى توثيق اللحمة الوجدانية والشعورية بين الجنود. في أثناء التدريب الأساسي لقوات مشاة البحرية الأميركية، لا يسمح للمتدربين حتى بالإشارة إلى أنفسهم بأسمائهم الشخصية بل بتقبل اسم "جندي البحرية" فلان (Ricks, 1997). والمعروف أن أقوى الروابط لا تتشكل تجاه المؤسسات الكبيرة أو القضايا المجردة، كالوطن والأمة؛ بل تجاه الفئة القريبة من الجنود في الفصيل أو الفرقة، الذين يشعر الفرد تجاههم بالخجل والخزي إن هو أقدم على سلوك جبان (Marshall, 1947). وحده الدعم المتكرر لروابط الجماعة تلك يمكّن الأفراد من التغلب على خوفهم الطبيعي من الموت.

بالطبع، لا تطالب معظم مؤسسات القطاع العام أعضاءها بالمخاطرة بحياتهم أو تقديم تضحيات استثنائية باسم المجموعة الأكبر، لكن أفضل المؤسسات إدارةً تبقى تلك التي ترسخ لدى أفرادها إحساسا قويا بثقافة مشتركة تدفعهم إلى التماهي مع أهدافها، تماما كما كان الحال عليه في "مصلحة الغابات الأميركية" بإدارة "غليفورد بينتشوت"، أو "الوكالة الفدرالية للأغذية" بإدارة "هارفي ويلي"، أو "مكتب التحقيق الفدرالي" بإدارة "ج. إدغار هوفر" (Wilson, 1989).

تكمن أهمية الأعراف بالنسبة للمؤسسات في أنها تترك حيزا كبيرا من السلوك الناجم عنها داخل المؤسسات حرا وغير محدد. وقد عرف الإنسان الاقتصادي الصرف (Homo economicus) على الدوام

بأنه مجرد صورة كاريكاتورية للطريقة التي يتصرف بها البشر فعليا في الحيز الاقتصادي، لكن تشابهه بدرجة كافية مع سلوك البشر الفعلي في الأسواق الاقتصادية تحديدا منحه شيئا من القدرة على التنبؤ بسلوكهم المستقبلي. في الحقيقة، يبقى سلوك الإنسان الاقتصادي الصرف دليلا قليل المصداقية ولا يمكن التعويل عليه كثيرا في السلوك المؤسساتي، لأن ثمة توازنا أكثر تعقيدا في السلوك داخل المؤسسات بين الدوافع القائمة على الحوافز الفردية وبين أعراف وأهداف المجموعة التي يشكلها أعضاء المؤسسات المختلفة.

يمكن أيضاً استخدام الأعراف لإيجاد اصطفاف بين حوافز الوكيل والرئيس، لكنها تبقى هنا سيفا ذا حدين. من جهة، تستطيع الأعراف ترسيخ مصالح واهتمامات المعنيين، كالتزام المدرسين بتقديم أفضل تعليم ممكن لطلابهم، بيد أنها تنزع في الوقت نفسه إلى اتخاذ حياة أو منحى خاص بها. كثيرا ما يؤدي تنوع ولاءات وهويات الجماعة المختلفة إلى صرف انتباهها عن مصالح أخرى تبقيها خارج نطاق اهتمامها، بما في ذلك مصالح المؤسسة الأعم التي تتبعها المجموعة اسميا. ويشكل هذا مصدراً إضافياً لمشكلة "أنابيب الموقد" التي أتينا على ذكرها آنفا، حيث يجد أحد الفروع أو الأقسام أن بقاءه أكثر أهمية من أهداف المؤسسة الأم. كذلك تبقى الأعراف متحجرة ولصيقة بكل ما هو غابر، إذ يرى الناس الولاء للجماعات وقيمها شيئاً إيجابياً بحد ذاته، فيكرهون التخلي عنها حتى عندما يثبت خللها الوظيفي.

تجدر الإشارة إلى أني - حتى الآن - لم أكتب شيئا يعلل سبب كون مشاكل الأداء في القطاع العام أكثر حدة في الدول الفقيرة عنها في

الدول الغنية. في كل الأحوال، وبغض النظر عن مستوى التطور، من الأصعب دائما تقديم نتاجات جيدة لنشاطات المربع الرابع مقارنة بمثيلتها في المربع الأول. كيف يمكن لأية مجتمعات، إذن، تقديم خدمات عامة معقولة في المربع الرابع، أو على الأقل خدمات يمكن اعتبارها نسبيا أنجح من غيرها؟

ترتبط إحدى الإجابات الواضحة بنوعية الموارد المتوفرة، إذ تعمل المؤسسات ضعيفة التمويل بالضرورة بطريقة أقل جودة وكفاءة على المستويات كافة. لذلك لا يبدو مستغرباً أن تواجه الهيئات العامة في الدول الفقيرة، بكوادرها سيئة التدريب وبناها التحتية غير الملائمة، صعوبات أكبر في تقديم خدماتها. يرتبط السبب الآخر بالأعراف السائدة التي تعلل أداء النشاطات منخفضة الضبط بصورة أكثر كفاءة في الدول المتقدمة عنها في الدول المتخلفة. كل أنماط الأعراف التي يجري استبطانها داخليا، والتي تحفز العاملين على بذل جهد أكبر من الحد الأدنى المطلوب لقاء أجورهم، لا تتأتى بشكل طبيعي في أي مجتمع من المجتمعات؛ بل هي نتاج التربية والتعليم والتدريب والعملية الاجتماعية التي يعتبر جزء منها خاص بمهنة محددة في حين يتم تمثل الجزء الآخر من المجتمع المحيط. إن المجتمعات الحديثة تضاعف أشكال الهويات المختلفة، وبالتالي تضاعف أعداد الجماعات والأعراف التي يشعر الأفراد بالتعلق بها والانتماء إليها، مما يرقق أشكال العلاقات الرئيسة التي يطورها الناس بصورة طبيعية وتلقائية تجاه أسرهم وأصدقائهم. كما تؤكد المجتمعات الحديثة على أهمية الهويات التي تحددها المهنة أو مكان العمل، وتشدد في أنظمتها التربوية على

ضـرورة أن تحظى هـذه الهـويات بالأولوية والسـيـادة على الهـويات الأسـاسـيـة. بالطبع، يتصـرف العمـال في الدول النامـيـة أيضـا بدرجـة مهنية عالية، لكن روابطهم الأساسية تبقى قوية جدا بحيث تترك آثارا عكسية تضعف مدى الاشتراك الاجتماعي في أعراف وتقاليد المهن المختلفة، في الوقت الذي تكون فيه صيغ رأس المال الإنساني الأخرى أقل تطوراً. ويقلل هذا بدوره من إمكانات تشكل رأس مال اجتماعي قادر على أن يحل محل آليات المراقبة والمحاسبة الرسمية، مما يجعل أداء المهام منخفضة الضبط أقل كفاءة. كل الدول غير الغربية التي استطاعت تحقيق التطوير والتحديث بأقصى سرعة كانت دولا شرق آسيوية، تمتلك لتوها أعرافا مهنية عالية التطور في قطاع الخدمات العام حتى قبل قيامها بعملية التحديث.

لعل ثمة عاملا آخر يفعل فعله. يمكن تعلم الأعراف في المؤسسات عبر أساليب التربية والتعليم والتدريب التقليدية، لكن هذا السلوك المؤسساتي في أحيان كثيرة يترسخ في الذهن العام من القمة إلى القاعدة أيضا عبر عملية قيادة المجتمع والدولة. بمقدور القادة استنباط المعايير والأعراف وترسيخها ليس فقط باستصدار القوانين وإشاعة القواعد والأنظمة، بل أيضا بقوة شخصيتهم الكاريزماتية، وبسلطة المثال المحتذى الذي يقدمونه لشعوبهم. بهذا المعنى، لا تعتبر البيروقراطية العقلانية الحديثة التي تحدث عنها "فيبر" في الحقيقة عقلانية و"فيبرية" تماما، لأنها تعتمد على جملة أعراف والتزامات لا عقلانية، وتستنسخ ذاتها إلى درجة ما عبر القيادة الكاريزماتية. من الجهة المقابلة، ورغم المفارقة التي تتضمنها العبارة، فقد نجحت

البيروقراطيات الحديثة في تنميط إنتاج القيادة الكاريزماتية (يختلف إنتاج الكاريزما النمطي عن مفهوم "فيبر" لتنميط الكاريزما). إن المؤسسات القوية - وهنا تتبادر المؤسسات العسكرية تلقائيا إلى الذهن - تركز على تدريس فن القيادة باعتباره الجزء الجوهري من هويتها المؤسساتية.

على النقيض من ذلك، يبقى إنتاج قادة البيروقراطيات العقلانية - "الفيبرية" الحديثة حكراً على المجتمع الأعم في العديد من البلدان النامية، حيث يكثر القادة مع أنهم في أغلب الأحيان يقودون شبكات رعاية تستجلب أعراف المجتمع المحيط إلى داخل المؤسسة، بدلاً من ابتكار نظام قيادة مؤسساتي يستنسخ ذاته داخل أطر الدولة الحديثة.

اللامركزية والصلاحية

لا يرتبط المصدر الثالث لغموض التصميم التنظيمي بكيفية السيطرة على الوكلاء ومراقبتهم، بل بدرجة السلطة والصلاحية الواجب تفويضها إليهم على مختلف مستويات التراتبية. هنالك بعض القواعد القياسية والأحكام التجريبية التي لا ترقى إلى مصاف النظرية الرسمية في هذا السياق، لكنها تستخدم في تحديد درجة اللامركزية الملائمة. على سبيل المثال، ينبغي أن يتطابق حيز المسؤولية الممنوح على مستوى معين في التراتبية مع المشاكل الفريدة الخاصة بنطاق سيطرته، وهو ما يعرف في علم السياسة بمبدأ التبعية، أي وجوب اتخاذ القرارات على مستويات حكومية لا تزيد عن الحد الضروري لأداء وظيفة معينة. بمعنى آخر، يتوجب على مدير مصنع، أو مشرف برنامج، اتخاذ القرارات الملائمة الخاصة بمصنعه أو برنامجه حصرا، دون التدخل في القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد المناسبة

لمختلف معامل الشركة، أو القرارات المتعلقة بباقي البرامج في هيئة أو وكالة دولية.

ثمة أسباب تدعو للاعتقاد بأن درجة التفويض المناسبة وظيفيا تعتمد على التكنولوجيا المتوفرة، وبالتالي تتغير مع مرور الزمن. استفاد العديد من التكنولوجيات الجديدة في أواخر القرن التاسع عشر - مثل السكك الحديدية ومصادر الطاقة التي تعتمد على الفحم الحجري، وصناعة الفولاذ، والصناعات الثقيلة عموما - من اقتصادات الحجم الكبير، فشجع بدوره على المركزية.4 على النقيض من ذلك، واعتماداً على أطروحة كوس حول العلاقة بين تكلفة التعاملات والتراتبية، توقع مالون وييتس وآخرون (Malone, Yeats et al., 1989) أن قدوم تكنولوجيا المعلومات الرخيصة سوف يخفض تكاليف التعاملات في كافة المجالات، بحيث تنهار التراتبيات ويحل محلها الأسواق أو أشكال تنظيم أكثر لا مركزية ولا توجد فيها الوحدات التعاونية ضمن علاقات تراتبية إحداها مع الأخرى. إن تكنولوجيا المعلومات التي خفضت تكلفة التعاملات الاقتصادية، وفرت أيضا المبرر النظري للعديد من الشركات لتسوية وتسطيح تراتبياتها الإدارية، أو الاعتماد على مصادر العمل الخارجية، أو تحويل بناها إلى هيكليات "افتراضية".

قبل قدوم ثورة المعلومات المعاصرة بزمن طويل، أشار هايك (Hayek, 1945)، مقتفيا بذلك أثر فون ميسيز (von Mises, 1981)، إلى أن ازدياد تعقيد تكنولوجيا الاقتصادات الحديثة يفرض درجة أعلى من اللامركزية في صناعة القرار الاقتصادي. لاحظ هايك أيضا أن الغالبية العظمى من المعلومات المستخدمة في اقتصاد ما تبقى محلية

الطابع، ومتعلقة بالشروط المحددة التي لا يعرفها عادة إلا اللاعبون المحليون. كما بين هايك أن هذا البعد المحلي يعلل فشل نظام التخطيط المركزي الاشتراكي وعدم قابليته للتطبيق والاستخدام في ظل التعقيد التكنولوجي المعاصر، إذ ليس بمقدور أي مخطط كان استيعاب كل المعارف المحلية التي يولدها الاقتصاد الحديث، ومن ثم العمل بمقتضاها، بل يمكن أداؤها بشكل أفضل بكثير من قبل صناع قرار لا مركزيين يتفاعلون داخليا عبر الأسواق الاقتصادية. ينسحب الاعتبار ذاته على المستوى الجزئي للمؤسسات، فالشخص الذي يعرف من المورد مباشرة أن هنالك مشكلة في نوعية منتج ما لا يكون عادة نائب المدير القابع خلف مكتبه في مركز الشركة الرئيس، بل الأرجح أن يكون العامل العادي الذي يثبت ذلك المنتج على الهيكل العام فعلياً على أرض المعمل. في السنوات القليلة الماضية جاء القسم الأكبر من التجديد المؤسساتي الذي أدى إلى قيام ممارسات مبتكرة، مثل التصنيع المرن والمرحلي والمؤسسات المستوية، نتيجة هذه الرؤية المتبصرة - أي ضرورة تفويض الوكلاء المحليين سلطة وصلاحية العمل بموجب المعارف المحلية، وبالتالي تجنب كل التكاليف المترتبة عن نقل المعلومات أعلى وأسفل التراتبيات المختلفة (Fukuyama, 1999).

كما أن نقل سلطة اتخاذ القرار إلى أسفل التراتبية، بحيث تكون في موقع أقرب إلى مصادر المعلومات المحلية، يتيح للمؤسسات فرصة الاستجابة بسرعة أكبر لأنماط معينة من التغييرات في البيئة الخارجية. وتكتسب هذه القدرة أهمية خاصة في فترات التغير التكنولوجي السريع الذي يتحتم على المؤسسات التكيف معه بمرونة.

عندما تكون تلك التغيرات طفيفة أو دقيقة نسبيا، غالبا ما تكون المؤسسة اللامركزية أكثر قدرة على تعديل سلوكها للتلاؤم معها، لأن وحدات المستوى الأدنى في التراتبية أصغر حجما وأقل التزاما بطريقة محددة في ممارسة عملها. كذلك يفترض أن يتم التجديد والابتكار في المؤسسات اللامركزية بوتيرة أسرع، نظرا لأن وحدات المستوى الأدنى تتمتع بصلاحية المغامرة وتجربة تقنيات أو طرق جديدة في الأداء.

تزداد الحاجة إلى تفويض السلطة والصلاحية أيضا حين يكون عمل الوكيل معقدا أو يتطلب درجة عالية من الاجتهاد والمحاكمة، كما هو الحال في إنتاج قطاع الخدمات الذي يتضمن تكامل مستويات عالية من المهارة مع كميات كبيرة من المعلومات السياقية، مثل الطب والمحاسبة والقانون وما إلى ذلك. ولا يمكن تنميط هذه الفعاليات تماما بالمعنى الذي قصده "فيبر"، أو تحديدها عبر القواعد الرسمية، أو إجراءات العمل المعيارية. عندما ينضج اقتصاد ما ويتحول من المرحلة الصناعية إلى ما بعد الصناعية، ويزداد اعتماده على المعلومات وعلى مستويات أعلى من مهارة العامل، ينبغي أن تزداد طردا درجة السلطة والصلاحية المفوضة.

تندرج اعتبارات مشابهة في السياسة، كما في المؤسسات، تحت عنوان الفدرالية. منذ الثمانينيات يشهد مجتمع التطوير السياسي ضغطا هائلا من الداخل باتجاه لا مركزية السلطة السياسية لمصلحة حكومة الولاية والحكومة المحلية. ولا تختلف الأسباب السياسية عن مثيلها في المؤسسات الاقتصادية، فصناعة القرار اللامركزية أقرب إلى مصادر المعلومات المحلية، ولذلك تبقى بطبيعتها أكثر استجابة للشروط

والتغيرات في البيئة المحلية. كذلك تبقى صناعة القرار السياسي أسرع إن تمت محليا؛ وعندما تنتشر على عدد أكبر من الوحدات يزداد التنافس بينها ويكثر الابتكار (Wildavsky, 1990). أضف إلى ذلك أن الفدرالية، في السياسة، تعني بقاء الحكومة أقرب وأكثر اهتماما بمصالح الناس الذين يفترض أن تخدمهم، مما يعني نظريا وجوب ازدياد المحاسبة ومن ثم ارتفاع مستوى الشرعية وتحسن نوعية الديمقراطية.

دفعت مثل هذه الاعتبارات بعض المراقبين لاقتراح أن تكون هنالك نزعة مستقلة بعيدة الأمد تقود بالضرورة إلى درجات أعلى من اللامركزية وتسطيح البنية المؤسساتية. لكن تلك النزعة تبقى مثار شك، لأن ثمة عيوبا موازية تعانيها المؤسسات اللامركزية لا يمكن أن تتأثر أبدا بالحلول التقنية. على سبيل المثال، غالبا ما تولد المؤسسات اللامركزية تكاليف تعاملات داخلية مرتفعة، وقد تكون أقل حسماً وأبطأ من المؤسسات المركزية. لذلك تحتفظ المؤسسات العسكرية عادة بدرجة عالية من السيطرة المركزية على قرارات المستوى الاستراتيجي أو العملياتي، رغم أنها تفوض قدرا كبيرا من سلطة القيادة المحلية إلى أدنى الرتب والشرائح القيادية الممكنة.

يرتبط أهم عيوب اللامركزية بالأخطار المترتبة على تفويض السلطة، لأن ذلك يعني بالضرورة تخويل مستويات المؤسسة الدنيا صلاحية المخاطرة. قد يكون ذلك ملائما في بعض المجالات، كالابتكارات التكنولوجية، حيث تبقى المخاطرة المستمرة على مستوى ضيق ضرورية دائما؛ لكن في حالات أخرى قد تفوض المؤسسات قدرا مفرطا من السلطة والصلاحية لوحدات تابعة يمكن أن تؤثر على

صلاح حال الشركة ككل. على سبيل المثال، مرت شركة "سيرز ريبوك" في الخمسينيات والستينيات بفترة من اللامركزية الداخلية في عهد كبير مدرائها التنفيذيين، الجنرال "روبرت إي. وود"، تم فيها تفويض مدراء المتاجر المحلية سلطة تحديد شروط المبيعات وحملات التسويق وما إلى ذلك. وتصاعدت هذه اللامركزية قدما إلى أن تورطت بعض فروع الخدمة الذاتية بعمليات غش وخداع أضعفت سمعة الشركة ومكانة العلامة التجارية نفسها (Miller, 1992). في مثال آخر، فوضت مؤسسة الاستثمار البريطانية المرموقة "بارينغز" سلطة المراهنة عمليا بكامل مقدرات الشركة إلى شخص واحد، "نيك ليسن"، وهو شاب يعمل في تجارة العملة في سنغافورة. قام ليسن بعمليات مضاربة بالعملة مستخدما مبالغ كبيرة جدا قوضت بنية رأس مال الشركة، وأجبرت "بارينغز" في النهاية على إعلان إفلاسها.

تطرح الفدرالية مشكلة مشابهة، فتفويض السلطة إلى حكومة الولاية المحلية يعني بالضرورة تقريبا اختلافا و تفاوتا أكبر في الأداء الحكومي. في أحيان كثيرة، يكون التفاوت والاختلاف مطلوبين، عندما تنهمك الولايات في تنافس على تجارب الإصلاح السياسي مثلا؛ لكن، في حالات أخرى، قد يعني الاختلاف تخطي الوحدات التابعة عتبة التحمل الدنيا. بالطبع، كانت المشكلة التاريخية في الفدرالية الأميركية تفويض الولايات سلطة وضع القواعد والأحكام المتعلقة بالعبودية، الأمر الذي قوض مبدأ المساواة الأساس، الذي قامت عليه الدولة الأميركية برمتها، كما بين ابراهام لنكولن.

على مستوى أكثر تواضعا، غالبا ما يعني تفويض السلطة إلى حكومة الولاية أو الحكومة المحلية في بلدان العالم الثالث تمكين النخب

المحلية وشبكات الرعاية الزبائنية من الاحتفاظ بسطوتها وسيطرتها على شؤونها الخاصة، بمنأى عن آليات الرقابة والتدقيق الخارجية. أحد أهم أسباب إعادة مركزة السلطة السياسية في العالم ضمان حد أدنى من معايير السلوك السليم والبعيد عن الفساد في مختلف مجالات الإدارة العامة. في إندونيسيا مثلا، ترافق استبدال نظام ديمقراطي بنظام سوهارتو الاستبدادي مع إحداث تغييرات في الدستور فوضت المزيد من السلطة والصلاحية إلى حكومات الأقاليم والسلطات المحلية. لكن توزع السلطة وانتشارها أديا ببساطة إلى ازدياد فرص الفساد (انظر مقال ريتشارد بورسوك: "السلطة تضاعف فرص الرشوة والفساد في إندونيسيا"، Richard Borsuk, "In Indonesia, Power Multiplies Opportunities for Bribery, Corruption," Wall Street Journal, 30 Jan. 2003)، ليس فقط في قمة التراتبية السياسية بل عبر مختلف طبقاتها وشرائحها.

هنالك إذن طائفة معقدة من العوامل الاجتماعية والتكنولوجية التي تؤثر في مسألة تحديد الدرجة الملائمة من اللامركزية في المؤسسات. بالإضافة إلى ذلك، لا تجري اليوم مقاربة قضايا تفويض السلطة من وجهة نظر وظيفية فحسب، بل في أحيان كثيرة من وجهة نظر معيارية أيضا. لقد ارتبطت مركزية السلطة السياسية مع الحداثة والتقدم عبر تقليد طويل، يمتد من الثورة الفرنسية إلى الثورتين الروسية والصينية؛ كما ترتبط اللامركزية اليوم بمستويات أعلى من المشاركة والسلطة الشعبيتين، وبالتالي بقيم إيجابية كالديمقراطية، وتعتبر غاية بحد ذاتها.

ثمة بعد إضافي يجعل من المستحيل رسميا تحديد الدرجة القصوى من اللامركزية في أية مؤسسة من المؤسسات. ويرتبط هذا البعد بطبيعة الحكم السياقي، وبدرجة الثقة الواجب توفرها في الوحدات والمستويات التابعة كي تستطيع المؤسسات اتخاذ أنواع معينة من القرارات.

كما يشير القول المأثور الذي يعزى عموما لأرسطو،"الحكم بسلطة القانون لا بسلطة البشر"، قامت الدولة الدستورية الحديثة ودولة القانون أساساً بهدف الحد من صلاحية استخدام سلطات الدولة. لكن حكم القانون بحد ذاته لا يكفي لإيجاد حكومة فاعلة، لأن ذلك يتطلب قدرا من الصلاحية وحرية التصرف، أو كما تسميها الصحف الفدرالية، "حيوية السلطة التنفيذية". لذلك تسعى دول حكم القانون إلى إعادة الصلاحية في مجالات محددة بدقة إلى السلطة التنفيذية المركزية، خصوصا في ميادين مثل القيادة العسكرية والسياسات المالية التي تجمع بين البراعة التقنية والحاجة إلى الحسم. في حقيقة الأمر تعتبر الصلاحية شرطاً ضرورياً لممارسة أي نوع من السلطة، وتوجد فعليا على مستويات الإدارة العامة كافة.

إن تحديد درجة الصلاحية وحرية التصرف التي تمنحها مؤسسة ما لقسم أو فرع أو مكتب أو فرد تابع لها هو أحد أهم القرارات التي يمكن اتخاذها في ميادين التصميم المؤسساتي. وتبقى المؤسسات الأكثر فعالية بالضرورة تلك التي يديرها أفراد ذوو كفاءة عالية، يتمتعون بقدر كبير من الصلاحية المخولة لهم، ويواجهون القليل نسبيا من الضوابط المؤسساتية الرسمية. في نهاية المطاف، لا يمكن تأطير القرار الجيد

والصائب بشكل منهجي، لأنه يعتمد على موازنة عوامل سياقية معقدة على خلفية التجربة الإنسانية التي توفر نماذج عامة لسلوك البشر. يشير الاقتصاديون مرارا إلى وجود مجموعة معارف مضمرة لا يمكن اكتسابها من الكتب والمصادر النظرية، بل تنبع من التفاعل الداخلي والحيوي بين العامل والمعدات التي يتعامل معها. مثل هذه المعارف الضمنية لا تقتصر على أرض المعمل بل تتجاوزها إلى كافة الميادين، وتشكل جزءا من ذخيرة كل الرؤساء ومدراء البرامج والمشرفين وكبار المدراء التنفيذيين الأكفاء.

بالطبع، لا يمكن التسليم بصوابية قرار أو حكم الوكيل، وتبقى هذه الحقيقة القائمة السبب الأساس في أن المؤسسات لا تستطيع المغامرة بتفويضه قدرا كبيرا من السلطة والصلاحية. ونظرا لأن احتمالات الحكم الخاطئ توازي على الأقل احتمالات الحكم الصائب، يتحتم على المؤسسات تطوير ضوابط رسمية ومجموعة إجراءات عملياتية معيارية تقيد صلاحيات الوكلاء الذين تفوضهم السلطة. بشكل عام، ينبغي أن تعتمد درجة تقييد الصلاحية على مدى التهديد الذي تشكله السلطة التنفيذية على أهداف المؤسسة، مع أنها تنقاد في أحيان كثيرة بعوامل أخرى خارجية المنشأ. على سبيل المثال، تبقى المشتريات الحكومية في النهاية أعلى تكلفة بكثير من مشتريات القطاع الخاص، لأن مسؤولي القطاع العام لا يتحملون إلا قدراً صغيراً جداً من مخاطر تفويض السلطة. والخوف من أن تؤدي الصلاحية المفرطة إلى الفساد أو إساءة الاستخدام يقود بدوره إلى انتشار قواعد الشراء الرسمية المعقدة (قوانين الملكية الفدرالية) التي تحدد الصلاحية، غالبا دون النظر إلى

تكاليف الوساطة في هذه السياسات المعادية لتحمل المخاطر. بالإضافة إلى ذلك، يثقل مسؤولو القطاع العام كاهل عملية صنع القرار بأغراض خارجية أخرى، كالمساواة العرقية أو تكافؤ الفرص بين الجنسين أو تشجيع المهن والأعمال التجارية الصغيرة بطرق تقيد الصلاحية وحرية التصرف إلى حدود أبعد.

في الدول النامية، تبقى الدوافع السياسية لتحديد صلاحية وكلاء القطاع العام ربما أكبر أسباب تصلب القواعد والقوانين المفرط، وفي أحيان كثيرة لا عقلانيتها، وكلاهما يرتبط في الذهن العام بالبيروقراطية وترهل الحكومة. عندما وظفت "زوي بيرد" مربية أجنبية تقيم في الولايات المتحدة بصورة غير شرعية، لم تدمر عمليا فرصها في تولي منصب المدعي العام في إدارة الرئيس كلينتون فحسب؛ تلك الحقيقة أدت أيضاً إلى وضع قواعد وأنظمة تفرض على كل المرشحين الفدراليين لتولي مناصب سياسية في المستقبل الخضوع لتدقيق صارم بإشراف مكتب التحقيق الفدرالي بحثاً عن أية انتهاكات محتملة لقوانين العمل والتوظيف. غالبا ما يحدث العكس تماماً في بلدان العالم الثالث، حيث لا يولد النظام السياسي قدرا كافيا من الضغوطات لتحديد صلاحية البيروقراطيين. في هذه الحالات، يؤدي انتشار المزيد من القواعد والأنظمة الرسمية إلى الحد من الفساد، لكنه يرفع بشكل ملحوظ تكاليف التعاملات الاقتصادية.

في كل الأحوال، تكمن المشكلة المفهوماتية ببساطة في أن ليس ثمة نظرية قادرة على تقديم توجيهات دقيقة وقابلة للتعميم حول المستوى الملائم من الصلاحية الواجب تفويضها في حيز الإدارة العامة، لأن

درجة الصلاحية نفسها قد تعمل على ما يرام في بعض المجتمعات دون غيرها، أو قد تثبت فعاليتها داخل أحد المجتمعات في مرحلة أو فترة زمنية معينة ولا تكون عملية في مرحلة أو فترة زمنية أخرى.

لعل خير مثال على ذلك السياسات الصناعية فيما يسمى بالدول الإنمائية، مثل اليابان وكوريا وتايوان. وتتضمن السياسات الاقتصادية هنا تدخل الدولة في تخصيص القروض الاستثمارية وتسريع عملية التطوير الصناعي عما يمكن أن تكون عليه لو تركت للأسواق الاقتصادية وحدها. تتطلب هذه السياسات بالضرورة تفويض قدر هائل من الصلاحية لهيئات التخطيط الاقتصادي التي تقوم بإدارتها، والتي تتمتع بسلطة "اختيار الرابحين والخاسرين" ومكافأة كل القطاعات الصناعية عمليا. في الحقيقة، يمكن استخدام السياسات الصناعية بشكل فاعل للتعويض عن عدم كفاية أو كفاءة المعلومات في الأسواق المالية المتخلفة، لكن حصرا إذا كانت تلك السياسات بأيدي بيروقراطية تكنوقراطية كفؤة وبعيدة عن الفساد، نظرا لإمكانية استغلالها - بخلاف ذلك - في توجيه مصادر الاستثمار لمصلحة فئات مفضلة أو نافذة سياسيا، أو ببساطة إلى جيوب أصدقاء وأقارب صناع القرارات.

كما أشرت في الفصل الأول، اشتهر وزراء التخطيط الاقتصادي في العديد من دول شمال شرق آسيا بكفاءتهم النسبية ومهنيتهم واستقلاليتهم وبعدهم عن محاباة مصالح الفئات المجتمعية المختلفة. في وزارة المالية اليابانية تحديدا، استطاعت الشريحة البيروقراطية البقاء معافاة تقريبا من آثار نظام تخصيص القروض أثناء الحرب، وتابعت عملها طوال الجيل التالي بحد قليل نسبيا من الرقابة

الخارجية (Sakakibara, 1993; Hartcher, 1998). لو أن هيئة تخطيط اقتصادي تتمتع بنفس المواصفات الرسمية قامت في المكسيك مثلا أو في البرازيل لأدت حتما إلى نتائج مختلفة تماما. وتتباين الأسباب في ذلك، لأن الدولة في أميركا اللاتينية لم تكن تتمتع بدرجة استقلالية الدولة في اليابان، وكان لا بد أن تتعرض لضغوطات مجتمعية أكبر تسعى إلى الاستيلاء على عملية تخصيص القروض. كذلك لا بد أن تختلف نوعية الشريحة البيروقراطية في الدولتين، لأن كلا منهما تغذيه أنماط مختلفة من التقاليد والمؤسسات التدريبية، علاوة على التباين في رغبة أجزاء من المجتمع التحتي في البلدين في تقبل سلطة الدولة.

حتى في الحالة اليابانية ذاتها، تباينت درجات فعالية المؤسسة نفسها في فترات مختلفة. على سبيل المثال، بدأ الاستقلال الذاتي الذي طالما تفاخرت به وزارة المالية اليابانية عبر العصور بالتدهور التدريجي مع مرور الزمن. فبحلول الثمانينيات لم تقع فقط أقسام هامة من وزارة المالية في قبضة قطاعات فردية، كالقطاع المصرفي أو قطاع المدخرات أو القروض الصناعية، بل هيمنت عليها أيضا زمر وجماعات مؤثرة داخل الحزب الليبرالي الديمقراطي الحاكم. كذلك تدهورت كفاءة بيروقراطيتها الشهيرة، كما تشير إدارتها الكارثية للطفرة المالية التي أعقبت اتفاقية بلازا عام 1984 (Hartcher, 1998). واليوم لا تزال نقاط الضعف المؤسساتية هذه قائمة على حالها، وتعلل إلى حد ما فترة الركود الاقتصادي الطويلة التي تعيشها اليابان منذ عام 1991.

تتمتع كل المؤسسات المركزية واللامركزية، إذن، بحسنات ومثالب مكافئة. ويعتمد الحسم على أية حسنات سوف يثبت جدواها في

النهاية على مجموعة شروط خارجية لا يمكن بالضرورة التنبؤ بها أو معرفتها مسبقا. لذلك تبقى أفضل المؤسسات في أحيان كثيرة تلك التي تستطيع الانتقال بمرونة من مستوى مركزية إلى آخر استجابة لتغيير الظروف الخارجية.

إضاعة وإعادة اختراع العجلة

يعتبر تفويض السلطة والصلاحية المشكلة المركزية التي تواجهها كل المؤسسات. وترتبط بهذه المشكلة مصادر الغموض المؤسساتي الثلاثة التي تناولناها بالنقاش أعلاه - محدودية وقصور العقلانية في وضع الأهداف المؤسساتية، وفي انتهاج المقاربات البديلة للسيطرة على سلوك الوكيل، وفي الشكوك حول تحديد حجم الصلاحية الواجب تفويضه. ويوحي هذا الغموض ضمنا بعدم وجود نظرية قادرة على وضع الطرق الأمثل لتعيين حقوق وصلاحية اتخاذ القرار داخل المؤسسة، حيث يعتمد كل شيء على السياق، أو التاريخ الغابر، أو هوية اللاعبين المؤسساتيين، بالإضافة إلى طائفة أخرى من المتحولات والعوامل المستقلة. بمعنى آخر، بدلا من التوازنات أو حلول "باريتو" الأمثل للمشاكل المؤسساتية، ليس هناك في الواقع إلا تسويات مستمرة على امتداد سلسلة طويلة من الأبعاد التصميمية.

يتصف علم الاقتصاد بوجود كم كبير من النظريات المجردة التي تفترض وجود قواعد كونية للسلوك الإنساني. عندما يجري تطبيقها على الأسواق الاقتصادية، تتمتع هذه النظريات بدرجة كافية من الصرامة والمنهجية لتحديد شروط التوازن والكمال المؤسساتيين. كما تكون صارمة في تجريبيتها وتمتلك معايير واضحة لاختبار الفرضيات واستعمال البيانات العملية.

وعندما تستخدم الأدوات المنهجية نفسها في تحليل محتويات الصندوق الأسود للمؤسسات من الداخل، تقدم نتائج مفيدة ومهمة من حيث التفاعل الداخلي لأعضاء المؤسسات المختلفة كأفراد يسعون لتحقيق منفعتهم الذاتية. لكن التفاعلات غير المباشرة التي تميز سلوك الأفراد في الأسواق الاقتصادية تختلف جذريا عن تفاعلاتهم المباشرة داخل المؤسسات، حيث ثمة حضور أكبر بكثير لجملة الأعراف والقيم والتجارب المشتركة والعلاقات الاجتماعية الكثيفة، التي تتبدى على مستويات مختلفة وتسهم كلها بطريقة فاعلة في تشكيل أفضليات اللاعبين ومنفعتهم وعلاقاتهم الوظيفية[5]. على سبيل المثال، قد تنضم موظفة إلى فرع مؤسسة ما ببساطة للحصول على عمل، لكنها تظهر فيما بعد ولاء شديدا للأعضاء الآخرين في فريق عملها، فتعمل بدوام مسائي وفي عطلات نهاية الأسبوع لتساعد فريقها في هزيمة فريق عمل منافس. وقد يحمل موظف آخر كرها شديدا لزميل عمل ويفعل ما بوسعه لإضعافه والإساءة إليه، حتى على حساب مصلحة المؤسسة الأعم، أو على حساب مستقبله المهني. وقد يلقي مدير شركة ما خطابا ملهما عن الأهداف السامية للمؤسسة، يدفع أحد الموظفين إلى التخلي عن وظيفة أعلى أجرا في مؤسسة أخرى. بالطبع، تظهر في الأسواق الاقتصادية أيضا أنماط دوافع كهذه لا علاقة لها بالعقلانية، لكنها تبقى أقل شيوعا بكثير مقارنة بالمؤسسات.

إن استحالة التأطير المنهجي لدراسة إدارة الأعمال أو الإدارة العامة بدرجة موازية لمنهجية نظريات الاقتصاد الجزئي، لا يرجع سببها إلى أن ميدان البحث لم يشهد بعد مقاربة على قدر كاف من

الصرامة والدقة في التحليل، بل لأسباب متأصلة في صلب الموضوع. المؤسسات بطبيعتها مشبعة بالأعراف والمعايير ومصادر السلوك التي لا علاقة لها بالعقلانية، والتي يترتب عليها نتائج سلوكية مهمة. ويرجع سبب قصور العقلانية ومحدوديتها في السياق المؤسساتي إلى أن أعضاء المؤسسات يدركون العالم، ويحسبون النتائج المستقبلية من خلال مرشِّح اجتماعي أقامه زملاؤهم في العمل؛ فهم يستبدلون المحاكمة الفردية بالمحاكمة المؤسساتية؛ ويرضون بالأداء المقبول لا الأمثل، لأن فضاء قرارهم يحدده دورهم الاجتماعي أو وظيفتهم الاجتماعية؛ ولا يقتصر مصدر تحفيزهم العالي ببساطة على المنفعة الذاتية بالمعنى الاقتصادي الضيق، بل تشكله أيضا أعراف الولاء أو تبادل المنفعة أو الكبرياء المهني أو الرغبة في الحفاظ على التقاليد. إن الأسواق نادرا ما تشكل إحساس الأفراد بهويتهم الخاصة كما تفعل المؤسسات.

لا تعتبر أية واحدة من هذه الرؤى جديدة، لأن ثمة تقليدا أقدم وأقرب إلى علم الاجتماع يضع القضايا الأخلاقية أو المعيارية في طليعة قضايا نظرية المؤسسات، وهو تقليد بدأ بتشستر بارنارد وكتابه الشهير **وظائف الجهاز التنفيذي** (Barnard, 1983).

وضع بارنارد كتابه جزئيا ردا على فريدريك تيلور والفهم الميكانيكي الذي أشاعته التيلورية للمؤسسات. وافق بارنارد من حيث المبدأ على أنه يتحتم على المؤسسات تشجيع التعاون عبر أنظمة حوافز عقلانية، لكن القسم الأكبر من كتابه يعالج أعراف التعاون غير الرسمية التي توجد جنبا إلى جنب مع بنية الشركة الرسمية. نقطة الاختلاف الأوضح مع الاقتصاديين المعاصرين تكمن برأي بارنارد في

أن الأفضليات ليست محددة وثابتة بل تجري صياغتها بشكل فاعل من قبل المؤسسات والقادة. بحسب عبارات ليفيت ومارتش:

> *تتضمن استراتيجية بارنارد.. اهتماما واعيا بتحول الأفضليات، إذ تنظر إلى تغير الدوافع باعتباره جزءا مهما من الإدارة، كما هو الحال في إيجاد قوانين أخلاقية جديدة. بالإصطلاحات الحديثة، يقترح بارنارد أن يعمل الجهاز التنفيذي على إيجاد وتعزيز ثقافة قائمة على مجموعة معتقدات وقيم تدعم التعاون. ولا يحتكم بارنارد إلى المقايضات أو إلى حلول "باريتو" الأمثل، أو إلى البحث عن أنظمة حوافز، بل إلى إنشاء نظام أخلاقي يتصرف المشاركون الأفراد فيه باسم المؤسسة - ليس لأن من مصلحتهم الذاتية فعل ذلك بل لأنهم متماهون مع المؤسسة ومستعدون للتضحية بجوانب من ذواتهم في سبيلها* (Levitt & March, 1990, p. 13).

استبق بارنارد أيضا ملاحظة سايمون عن قصور العقلانية ومحدوديتها في المؤسسات، فأشار إلى أن السلوك ينبني على سلسلة إجراءات نمطية تعتبر بحد ذاتها تأويلات للماضي لا توقعات لحالات العالم المستقبلية.

جرى لاحقا تطوير موضوعي العقلانية المحدودة والبنية المعيارية للمؤسسات، اللذين ظهرا أول الأمر في كتابات بارنارد، من قبل تيار عريض من المنظرين، بمن فيهم هربرت سايمون وفيليب سلجنك وريتشارد إم. سيرت وجيمز. ج. مارتش ومايكل كوهين وإدغار شين وجيمز كيو. ولسن (ويمكن ضم أولفر وليامسن إلى هذه الفئة، على

الرغم من أن القسم الأكبر من عمله يسعى إلى دمج السلوك المؤسساتي بالإطار الأعرض للاقتصاد الكلاسيكي الجديد). لقد أشرت لتوي إلى مفهوم "الأداء المقبول" لدى سايمون، لكنه يشدد أيضا على طبيعة المؤسسات القائمة على أعراف الجماعة، إذ يركز في الفصلين الرابع والخامس من كتابه الشهير الإدارة العامة (Simon, 1961) على "تشكيل الجماعات" وعلى "قيم الجماعة"، ويجادل على طريقة بارنارد بأن الهيئات العامة تصوغ بشكل فاعل أفضليات عامليها.

أحد الأركان الرئيسة لهذا التقليد فكرة أن الأعراف والقيم الثقافية تقدم بديلا لأنظمة المراقبة والمحاسبة الرسمية، وهي فكرة فصلناها آنفا. على سبيل المثال، يشير سايمون وسميثبرغ (Simon & Smithburg, 1961) إلى كل من "فلسفة المكتب" (أي الثقافة المؤسساتية أو البيروقراطية السائدة) وقواعد "السلوك المهني" باعتبارهما نوعين من الضوابط غير الرسمية التي تعمل في غياب الضوابط الرسمية للمؤسسات. كذلك يقدم فيليب سلجنك الملاحظة التالية في دراسته حول "سلطة وادي تينيسي" (Selznick, 1951, p. 50):

> *تتعزز إلى ابعد الحدود إمكانات تحقيق اللامركزية الإدارية، دون الإضرار بالسياسة الرسمية، حين يجري توضيح وجهة نظر أساسية ودمجها بشكل متكامل في التركيبة النفسية لقادة الصف الثاني والثالث من الشريحة الإدارية، إن لم يكن حتى على مستوى الرتب الأدنى في المؤسسة. بالطبع، يتحتم بدهيا تقريبا فرض إجراءات الرقابة والضوابط الرسمية من القمة إلى القاعدة في المؤسسات الحديثة التي لا يمكن الوثوق فيها بتقيد الكادر*

الإداري التام بوجهة نظر الإدارة. مع ذلك، وبعد أن يتم تلقين السياسة الرسمية وإشاعتها بشكل كاف، يمكن تخفيف الضوابط الرسمية المفروضة، بحيث يمكن الاستفادة من الأفكار والمواقف التي تتبناها شريحة القيادة الأدنى، والتي يمكن أن تؤدي دور مجموعة بدائل تنوب عن أنظمة القواعد والضوابط الرسمية.

بكلمات أخرى، من الأسلم تفويض السلطة والصلاحية في حالات يشترك فيها الوكلاء والمدراء في إطار القيم والأعراف نفسه، حتى بغياب هيكليات الرقابة والحوافز الرسمية. كذلك يقتفي سلجنك أثر بارنارد في الإشارة إلى أن المؤسسات تصوغ أفضليات وخيارات أعضائها. "إن الوظيفة التربوية المشتركة لكل هذه البنى تسهل،" يقول سلجنك، "صياغة وجهات نظر الأعضاء الجدد في المؤسسة بشكل فاعل، وإن يكن غير مباشر، فتوضح بذلك قواعد التفكير وصنع القرار في المؤسسة بطريقة غير رسمية ولكن فاعلة أيضا. ويجري إدراك ذلك تماما في الممارسة العملية، وينعكس باستخدام التصنيفات المؤسساتية (مثل رجل "مصلحة الغابات"، أو "الأخصائي الزراعي"، الخ..)، بحيث يمكن تحديد مواقف واتجاهات خاصة أو تشكيل منهجيات إدارية مميزة." (Selznick, 1951, p. 50.).

لقد شدد كل كتاب هذا التقليد تقريبا على أهمية القيادة كمصدر للثقافة المؤسساتية. بالطبع، تأتي الأعراف والقيم من المجتمع الأعم وتتأثر بعناصر البنية الاجتماعية السائدة، كالطبقة والفئة الاثنية، لكن على المستوى الجزئي للمؤسسات، يمكن تشكيل الأعراف بطريقة فاعلة من خلال بنية السلطة التراتبية. في الواقع كثيرا ما

يولي العديد من كتاب هذا التقليد الوظيفة المعيارية للتراتبية أهمية أكبر من سلطاتها الرسمية، فكما يجادل سلجنك في كتابه **القيادة في الإدارة** (Selznick, 1957, pp. 27-28)، "ينبغي التمييز بوضوح بين دور القيادي المؤسساتي ودوره 'البيشخصي'... إن إسهام القيادي الرئيس ينصرف إلى كفاءة المشروع، في حين يبقى القيادي المؤسساتي قبل كل شيء آخر خبيرا في تعزيز وحماية القيم."

خفت بريق خط بارنارد - سايمون - مارتش في التنظير المؤسساتي أمام طغيان إطار علم الاقتصادي المؤسساتي. وكان أحد أسباب هذا التغيير أن المقاربة السابقة لا تتماشى بسهولة مع النمذجة المنهجية والرسمية التي يفضلها الاقتصاديون، فتراخي الافتراضات حول العقلانية، وإضافة قيم الإيثار أو الأفضليات الاجتماعية وتقديمها على وظائف المنفعة الفردية، تجعل السلوك الإنساني في المؤسسات أكثر غموضا باطراد، وأقل قابلية للتحديد والتأطير. وبالفعل، يتحول كتاب مثل مارتش وسيرت وكوهين في نهاية المطاف إلى كتاب توصيفيين وتصنيفيين أكثر منهم تنظيريين حقيقيين في مناقشتهم طبيعة المؤسسات. أعاد الاقتصاديون تنضيد هذه الافتراضات وأرجعوها إلى حالاتها الأبسط، حيث يجري التسليم بأن الأفراد عقلانيون ونفعيون بالمعنى الاقتصادي الأضيق للمصلحة الفردية. استعاد الاقتصاديون بالتالي إمكانية وضع نظريات رياضية وتنبؤية في السلوك المؤسساتي، ولكن بثمن باهظ دفعوه في النزعة إلى الاختزالية والابتعاد عن الواقع في افتراضاتهم ومسلماتهم الأولية. وهكذا أصبحت النظرية المؤسساتية ساحة حرب أخرى في صراع المنهجيات الأعم والدائر في ميادين العلوم الاجتماعية كافة.

يمكن الوقوع عرضة المبالغة في التشديد على الاختلافات بين المقاربة الاجتماعية الأقدم والمقاربة الاقتصادية الأحدث عهدا في التنظير المؤسساتي. فبارنارد وأتباعه فكروا مليا في طبيعة الحوافز والبنية الرسمية للمؤسسات؛ ومن الجهة المعاكسة، يقر الاقتصاديون المؤسساتيون اليوم بأهمية الأعراف والثقافة، وبالطرق التي يمكن أن تدعم الحوافز الرسمية في المؤسسات أو تحل محلها. وكما أشرنا سابقا، يوصف أكيرلوف (Akerlof, 1982) اتباع العمال أعراف تبادل الخدمات، ويتفهمه، كونه عالم اقتصاد، كشكل من أشكال تبادل الهدايا. الفرق بين المقاربتين يكمن في نقاط التركيز، إذ ينزع الاقتصاديون إلى صرف القسم الأكبر من وقتهم وجهدهم في نمذجة بنية نظام الحوافز في المؤسسة، وابتكار استراتيجيات معقدة للبلوغ به حد الكمال، في حين تصرف المدرسة الأقدم وقتا أطول بكثير على وضع استراتيجيات مفصلة لتشكيل بيئة الأعراف والمعايير. مع ذلك، يصح القول أن قلة قليلة من الاقتصاديين المؤسساتيين على استعداد لقضاء وقتهم في الكتابة، كما فعل شين (Schein, 1988) مثلا، حول مواضيع مثل دور القيادة في المؤسسات، وكيفية تدريب القادة، وتحديد دورهم في التواصل مع العاملين وإلهامهم. كان الاقتصادي غاري ميللر أحد تلك الاستثناءات القليلة، إذ يستنتج في خاتمة كتابه **معضلات إدارية** (Miller, 1992, p. 217) أن القادة "يشكلون في ذهن أتباعهم جملة توقعات حول التعاون بين الموظفين، وبين هؤلاء الموظفين ورؤسائهم الأرفع منزلة في سلم التراتبية. ويتم ذلك من خلال مجموعة فعاليات تقع تقليديا ضمن ميادين السياسة أكثر منها في ميادين الاقتصاد، مثل الاتصال والتواصل واستثارة الهمم ورمزية توزع

المناصب". إن ميللر - للأسف - يعيد اختراع عجلة دارت رحاها قبل أكثر من خمسين سنة! تلك طبيعة التقدم في العلوم الاجتماعية.

بناء القدرة المؤسساتية في ظل الغموض التنظيمي: المضامين السياسية

يترتب على الاستنتاج النظري بأن ليس ثمة مؤسسات أمثل عدة مضامين عملية مهمة، أولها دعم النتيجة التي توصل إليها وولكوك وبريتشت (Woolcock & Pritchet, 1992) بأنه يتحتم علينا في سياسات التطوير توخي الحذر الشديد في التأكيد على وجود مجموعة قواعد أو دروس عامة وقابلة للتطبيق، يمكن استخدامها في إصلاح القطاع العام أو إدارة المشاريع أو توفير الخدمات. ويركز وولكوك وبريتشت على ذهنية "الممارسة الأمثل" والخلل الوظيفي المتكرر التي تميزت وتسببت فيه، حيث يجري للفور تعميم ممارسة ما، نجحت في جزء من العالم وتحويلها إلى أنموذج تحتذيه بقية أرجاء العالم. في أحيان كثيرة، تبقى البرامج الناجحة مغرقة في خصوصيتها وفردانيتها، وتتضمن ما أسماه جيمز سكوت (Scott, 1998) "التهجين"(*) - أي القدرة على استخدام المعارف المحلية لتوليد حلول محلية.

إن أهمية الأعراف وتفشيها في إدارة الأعمال والإدارة العامة يوحيان ضمنا بأن التطوير المؤسساتي سوف يبقى مدمجا إلى حد بعيد بالبنية الاجتماعية والثقافة ومتحولات أخرى لا تقع في نطاق السيطرة المباشرة للسياسة العامة. تستنبط المؤسسات الأعراف عبر التنظيم

(*) (metis).

الاجتماعي والتدريب، لكن الأعراف تنسرب أيضا من المجتمع المحيط. إذا كانت الالتزامات تجاه القريب في مجتمع ما سوف تتغلب في نهاية المطاف على الالتزامات تجاه الغريب، برغم كل الروابط والقيود القانونية والتعاقدية، فلا بد من حصول أنماط معينة من الخلل الإداري الوظيفي، بغض النظر عن كل الضوابط المؤسساتية الرسمية الموضوعة لمحاربة الفساد.

ينبغي ألا نستغرب واقع كون الإدارة العامة موضوعا مغرقا في خصوصية الفردية وعصيا على التعميمات المطلقة. لقد تقبلنا عن طيب خاطر مقولة هايك: "إن معظم المعارف في اقتصاد ما تبقى محلية الطابع"، واعتبرناها حقيقية قائمة في صلب تفضيلنا اللامركزية والنظام الاقتصادي القائم على السوق المفتوح. لماذا، إذن، نسمح بدرجة عالية من التنوع - بل فعليا نشجع عليها - في طرائق تنظيم الشركات أنفسها واتخاذ قراراتها، في حين نصر على أن نطبع الهيئات والمؤسسات العامة بطابع واحد وقالب وحيد تنسكب فيه كل الممارسات الإدارية الأمثل؟

مقارنة مع إدارة القطاع الخاص، تبقى مثلبة الإدارة العامة الأكبر أنها لا تخضع لمنطق المنافسة والانتخاب في عملية التطور الداروينية الصارمة التي تخضع لها الشركات الخاصة. في مقاله الشهير بعنوان "الشك والنشوء والنظرية الاقتصادية"، أشار آرمين آلتشيان (Alchian, 1950) إلى أن التحول العشوائي في استراتيجيات وتنظيم الشركات سوف يكون بمرور الزمن كافيا لإحداث نشوء وارتقاء باتجاه الكفاءة، نتيجة زوال الشركات الأضعف والأقل كفاءة. ليس هناك نظام عقوبات

موازٍ للممارسات الأسوأ في القطاع العام، ويمكن بالتالي بقاء الترتيبات الإدارية في مكانها لفترات طويلة من الزمن، على رغم أنها أبعد ما تكون عن الترتيبات الأمثل. لذلك تزداد الحاجة باطراد إلى بعد النظر العقلاني وضرورة أخذ نماذج الإدارة البديلة بعين الاعتبار.

إن حقيقة وجود الغموض المؤسساتي لا تعني أن نرفع أيدينا ونستسلم، جازمين بأن "كل شيء ممكن" في الإدارة العامة. ربما لا يكون ثمة ممارسات أمثل ينبغي احتذاؤها، أو ممارسات أسوأ يجب من الجهة المقابلة تجنبها. في الحقيقة، الوجهة العامة لعلم الاقتصاد المؤسساتي في نمذجة بنى الحوافز الرسمية والوصول بها إلى حد الكمال، ليست خاطئة بل مفيدة جدا لاكتشاف وإصلاح الخلل في أنظمة الحوافز الضعيفة أو التي تعاني قصورا وظيفيا. المشكلة تنحصر في أن هذه المقاربة تبقى ناقصة كحل لكافة أشكال الخلل المؤسساتي. كذلك تفضي المغالاة في التشديد على أهمية الأعراف ومراعاة شكليات العادات والتقاليد المحلية إلى ترك العديد من بنى الحوافز البالية وغير المجدية في محلها، في حين يمكن إصلاحها بسهولة من خلال السياسة العامة.

من بين مختلف عناصر القدرة المؤسساتية، تبقى الإدارة العامة أكثرها قابلية للتأطير المنهجي والتنظيم والتحويل، وما انتشار مدارس الإدارة العامة في كافة أنحاء العالم إلا شاهد على هذه الحقيقة. كما يمكن الاستفادة من أنماط الإصلاحات والتغييرات المؤسساتية في بنى الحوافز الرسمية التي أسهمت في إيجاد أنظمة حكم أكثر مهنية وأقل فسادا، كما في الولايات المتحدة وبريطانيا وغيرهما من دول العالم المتقدم، ومن ثم تطبيقها بدرجة نجاح معقولة في الدول النامية.

يقترح هذا النجاح بالتالي أجندة بحث: إننا بحاجة إلى فهم أفضل لأنماط الفعاليات الأكثر قابلية للتحليل والنمذجة المنهجيين في القطاع العام؛ وعلينا أن نعرف من الجهة المقابلة أي تلك الفعاليات يرجح أن تشهد درجة عالية من التفاوت والاختلاف المحليين. لعل المصفوفة في الشكل 10 أعلاه توفر نقطة بداية مفيدة، إذ تبرز بعض الفعاليات عالية الضبط وقليلة حجم التعاملات، كنشاطات المصرف المركزي، التي لا تسمح بدرجة مرتفعة من الاختلاف في البنية والمقاربة المؤسساتيتين. هذه تحديدا مجالات الإدارة العامة الأكثر قابلية للإصلاح التكنوقراطي، حيث يمكن (بتعابير وولكوك وبريتشت) إنزال "عشرة بيروقراطيين لامعين" من الجو في دولة نامية وإحداث تغيرات هائلة في السياسة العامة نحو الأفضل. وهذا ما حدث فعلا في سلسلة من الدول على امتداد العقدين الماضيين، بما فيها تشيلي وبوليفيا والأرجنتين والمكسيك.

على النقيض من ذلك، تبقى أصعب مجالات الإصلاح المؤسساتي تلك الفعاليات منخفضة الضبط وعالية حجم التعاملات، كالقطاعات التربوية والقانونية/ القضائية. ليس ثمة نظام قانوني/ قضائي في العالم كله يمكن إصلاحه بعشرة تكنوقراط، بغض النظر عن درجة ذكائهم وألمعيتهم. يرجح أن تكون هذه أيضا مجالات الإدارة العامة الأكثر خصوصية وفردانية، والأكثر عرضة للتفاوت تبعا للشروط المحلية. لذلك يبقى العامل الأكثر حيوية في هذه المجالات مجموعة المدخلات والتصاميم المستمدة من أناس خبروا الظروف المحلية وتشربوها. وقد يتوجب علينا النظر في هذه الحالات إلى كل عملية

باعتبارها مختلفة بمعنى ما، بحيث نأخذ بالحسبان التنوع الإثني والمناطقي والديني وبقية أنماط الاختلافات داخل المجتمع. لقد أدرك وولكوك وبريتشت تعقيد وتنوع الحلول الجيدة الممكنة، فأشارا إلى أن أنجح مدراء المشاريع هم أولئك الذين يتمتعون بدرجة عالية من السلطة والصلاحية، وبدرجة عالية من الخبرة الميدانية التي تمكنهم من تفهم دقائق البيئة المحلية وخصوصيتها.

أصعب الحالات على الإطلاق تلك التي تقع في منتصف المصفوفة، أي بمستويي ضبطٍ وحجم عمليات معتدلين، وبدرجة محدودة من قابلية التأثر بتصميم الممارسات الأمثل. المشكلة هنا أن الغرباء عن مجتمع ما، قد يميلون إلى الاعتقاد بأنهم يمتلكون أكثر مما يعرفونه فعليا حول مؤسسة ما، أو ممارسة إدارية معينة.

انظر مثلا إلى مسألة إصلاح قطاع الخدمة المدنية وأنظمة الموظفين الحكوميين. كان إلغاء نظام الرعاية مفتاح بناء القدرة الإدارية في دول متقدمة مثل بريطانيا والولايات المتحدة، وجاء نتيجة جهود إصلاحية حثيثة جسدتها عمليا "إصلاحات بيل" (Peel Reforms) و"قانون هاتش" (Hatch Act). أما البيروقراطيات العامة في الدول النامية فمنخورة بآثار الفساد والرعاية والمحاباة، ولطالما كان تطهيرها من ربقة تلك الآثار، عبر تطبيق أنظمة الخدمة المدنية "الحديثة"، هدفا مركزيا للإصلاح المؤسساتي.

حتى في هذا المجال، ثمة طرق متعددة للقيام بفعل التطهير وسلخ قشرة الفساد المستشري. وتظهر البيروقراطيات "الحديثة" في مختلف أرجاء العالم المتقدم تنوعا معتبرا في طرق تجنيد وتدريب وتحفيز

وفرض الانضباط على موظفيها المدنيين. فأنظمة "كبار الموظفين" في اليابان وفرنسا تختلف كثيرا عن المقاربة المتبعة في الولايات المتحدة، إذ تتيح للبيروقراطيتين اليابانية والفرنسية فرص القيام بفعاليات يصعب القيام بها في الولايات المتحدة. وقد أدى تجاهل هذه الاختلافات إلى إخفاقات سياسية مهمة في الماضي.

عندما جاءت الولايات المتحدة كقوة احتلال إلى اليابان عام 1945، شرعت العمل في مشروع "بناء الأمة" ذائع الصيت لتحويل اليابان إلى دولة ديمقراطية. وقد استورد اليابانيون فعليا العديد من المؤسسات الغربية، بما في ذلك الدستور الجديد الذي كتبه مساعدو وأركان حرب الجنرال ماك آرثر، بدرجة نجاح مدهشة (انظر: Dower, 1999). في مجالات أخرى، لم تنجح المقاربات الأميركية لتحقيق الإصلاح المؤسساتي، إذ أدت محاولة الولايات المتحدة تفكيك التكتلات الصناعية اليابانية الكبرى، أو ما يعرف باسم "زايباتسو" (zaibatsu)، ببساطة إلى عودة ظهور تلك المؤسسات في العقد التالي بصيغة جديدة، تعرف اليوم باسم "كيرتيسو" (keiretsu). أما أبرز مجالات الفشل الذريع فتجلت في الجهود الأميركية لإصلاح البيروقراطية اليابانية، وهي مهمة اضطلع بها موظف أميركي اسمه "بلين هووفر". قدم "ثيودور كوين"، مفوض شئون العمل في هيئة أركان ماك آرثر، الرواية التالية عن مهمة هووفر (Cohen, 1987, p. 381):

تولى رئاسة البعثة الجديدة.. بلين هووفر، رئيس جمعية الموظفين الحكوميين في الولايات المتحدة وكندا، وهي جمعية مرموقة تتمتع بمكانة واحترام كبيرين.. كان أساس

الخبرات والمهارات التي يمتلكها أعضاء البعثة، إن لم يكن حاصل جمعها، ينحصر في أنهم قضوا حياتهم في إدارة شئون الموظفين داخل نظام الخدمة المدنية الفدرالي في الولايات المتحدة.

لدى وصولها إلى اليابان في شهر تشرين ثاني / نوفمبر عام 1946، بدأت البعثة سلسلة لقاءات مكثفة مع الهيئات المعنية في قيادة القوات الأميركية في اليابان للتعرف على الوضع... بدا لي أن أعضاء البعثة في اجتماعي معهم كانوا يغربلون ما أقوله، فيتقبلون البيانات الواقعية التي يعتقدون بإمكانية الاستفادة منها، ويرفضون المعلومات التي لا تناسب أفكارهم المسبقة. عندما حاولت شرح علاقة الموظف – صاحب العمل في اليابان كنوع من تبادل الحماية لقاء الولاء، لا المال مقابل العمل، كما هو الحال في الغرب، تجمدت عيونهم في محاجرها. وعندما تحدثت عن شبكة الراعي – الزبون (oyabun-kobun) التي تعم كل المؤسسات اليابانية الكبيرة، بما فيها البيروقراطية الحكومية، لم يطرحوا أية أسئلة متابعة. كانت تلك بالنسبة لي القضية المركزية في "اجتثاث الإقطاع" داخل أطر النظام البيروقراطي (kanbatsu) الياباني... كان رجال البعثة أكثر اهتماما بمقارنة سلم رواتب العاملين في القطاعين الحكومي والخاص. لم يكن ثمة مكان شاغر في أذهانهم المثقلة بمشاغلهم واهتماماتهم الخاصة لنفسية ومواقف الناس الذين طُلب منهم تقديم نظام إداري حديث وعلمي وغير إقطاعي إليهم.

بدلا من ذلك، استخدم أعضاء البعثة المفاهيم الأميركية الصرف عن تكافؤ الفرص في الترقيات، أو العدل والإنصاف في التعامل مع الموظفين الحكوميين كافة، أو الأفكار النبيلة عن خدمة العامة.

نطق هووفر بالحكم في إدانته الخطايا السبع القاتلة في النظام الإداري الياباني: زيادة عدد الموظفين عن الحد اللازم، وعدم الكفاءة، وقلة الانضباط، وقلة التدريب، وعدم فاعلية التقييم الإداري والاستفادة من الموظفين، والتصنيف على أساس مرتبة الخدمة المدنية لا المهام والواجبات وفترة تلك الخدمة، ونظام امتحانات الخدمة المدنية الذي يركز على المعارف العامة لا التخصصية. لذلك لم يكن مستغربا أن تأتي توصيات اللجنة بشكل عام تقليدية: مجموعة اختبارات جديدة لأهلية وجدارة الموظفين، وتوصيفات "علمية" للوظائف، وتصنيفات جديدة للرواتب ومعدلات الكفاءة، إضافة إلى سلطة مستقلة لإدارة شئون الخدمة المدنية. ما علاقة كل ذلك بالإقطاع واجتثاثه؟ لا شيء! كل ما هنالك أن مجموعة تدابير أميركية مصممة تاريخيا للقضاء على نظام السلب الغربي، كان يجب تطبيقها على دولة ليس فيها مثل ذلك النظام ولا تعاني المشاكل نفسها. يتراءى لي أحيانا لو أن البعثة كانت أرسلت إلى الدائرة القطبية لا اليابان لجاءت بالوصفة نفسها للإسكيمو والفقمات والنوارس.

قد تصعب معرفة أيهما أكثر إثارة للدهشة والاستغراب - جهل لجنة هووفر بالظروف المحلية أم غطرستها وتكبرها؟ إن النظرة

المتبصرة في أحداث الماضي تؤكد أن البيروقراطية اليابانية عام 1946 كانت في مناخ عدة نخبوية، وكفؤة، ومحمية من متطلبات نظام الرعاية والمحاباة السياسية بدرجة تفوق نظيرتها الأميركية. لذلك لم ينجح المصلحون الأميركيون إلا بإزالة الشرائح الأعلى في النظام الإداري القائم في اليابان، وأبقوا على الآليات التي ولدت في فترة قصيرة جدا هيئات ومؤسسات، مثل وزارة المالية ووزارة الصناعة والتجارة الخارجية، التي أثارت رعب الأميركيين وعذبتهم طيلة سنوات الحرب التجارية في العقود اللاحقة.

يشير الطابع المحلي للمعارف التي يتطلبها تصميم أنواع مختلفة من الممارسات الإدارية الجيدة، إلى أن القدرة المؤسساتية لا تنتقل عمليا من مجتمع إلى آخر عبر مجموعة إداريين لامعين، يتم استيرادهم من العالم المتقدم لتقديم محاضرات إلى نظرائهم من الدول الأقل تقدما، حول كيفية أداء مهامهم في دولهم أو في دول أسطورية مثل "الدانمارك". إن المعرفة العامة بالممارسات الإدارية الأجنبية تقتضي دمجها بفهم عميق للضوابط والفرص والعادات والأعراف والظروف المحلية. وهذا يعني أن الحلول الإدارية والمؤسساتية لا يجب تطويرها فقط بالاعتماد على مدخلات يقدمها الموظفون المحليون، أو يمكن شراؤها منهم؛ وليس فقط بمشاركة، بل من قبل، هؤلاء الموظفين المحليين الذين سيقومون بإدارة المؤسسات المحلية مستقبلا. صحيح أن دول شرق آسيا التي استطاعت تحقيق تطور سريع، وتميزت بقوة نظمها الإدارية استوردت في فترة ما بعض المؤسسات الأجنبية، لكنها عدلتها على نطاق واسع لتلائم مجتمعاتها. إن دول شرق آسيا بالتأكيد

لم تتقدم عبر السماح للدول المانحة بإقامة مؤسسات أجنبية على أرضها، تسعى إلى حشر المؤسسات المحلية وإخراجها من سوق العمل.

إذا أردنا حقا زيادة القدرة المؤسساتية للدول الأقل تقدما فعلينا تغيير الاستعارات المجازية التي توصف ما نتمنى فعله: علينا ألا نهبط في دولة نامية مجهزين بحفاراتنا وكتلنا الإسمنتية ورافعاتنا ومخططاتنا النهائية، دوما على استعداد لاستخدام السكان المحليين في المساعدة على بناء المصنع الذي صممناه؛ علينا المجيء بدلا عن ذلك محملين بالموارد والاستثمارات لتحفيز السكان المحليين على تصميم مصنعهم، ومساعدتهم على التفكير في كيفية بنائه وإدارته بأنفسهم. يتحتم علينا اعتبار كل مساعدة تقنية خارجية تحل محل قدرة موازية لها في المجتمع المحلي بمثابة سيف ذي حدين، وبالتالي التعامل معها بأقصى درجات الحيطة والحذر. ويتحتم علينا كغرباء، ربما قبل كل شيء آخر، تجنب الاستسلام لغواية الرغبة بتسريع المراحل عبر إدارة المصنع بأنفسنا.

ما يعنيه ذلك عمليا بالنسبة للمؤسسات الأجنبية، الراغبة في بناء القدرات الإدارية للدول النامية - سواء كانت مؤسسات مالية دولية، أم دولا مانحة للمساعدات عبر اتفاقات ثنائية، أم منظمات غير حكومية - الحاجة القصوى إلى تقديم هباتها ومنحها مباشرة إلى الهيئات الحكومية في الدول العميلة لبناء قدرتها الذاتية. وينبغي لتلك المؤسسات ألا تضع شروطا محددة حول كيفية استخدام هذه الموارد، بل فرض معايير صارمة للمحاسبة بغية الحصول على أنماط نتائج معينة. مثل هذه السياسة تهدف إلى محاكاة النظام الذي تفرضه

الأسواق التنافسية على الشركات، فطالما حققت الشركات أرباحا لا تبالي الأسواق بما إذا كانت تلك شركات مساهمة عامة أم قائمة على الشراكة، أو إذا كانت مركزية أم لا مركزية البنية، أو إذا كانت أقسام نسقها الأول منضدة جغرافيا أم وظيفيا. وتتشابه هذه السياسة إلى حد بعيد مع أسس المقاربة الجديدة التي تنتهجها الولايات المتحدة في تقديم المساعدات، أو ما يعرف باسم "حساب تحدي الألفية"، والتي تقدم بموجبها المنح والهبات لقاء تحقيق أنماط أداء قابلة للقياس. يجب أن تتوفر في هذا المفهوم حاجة مسبقة لدى المؤسسة أو الدولة المرشحة لتلقي المنح والمساعدات، دون التدخل في طريقة إنفاق الاعتمادات أو إخضاعها لاعتبارات الإدارة الجزئية الخارجية، طالما حققت النتائج المنشودة والقابلة للقياس.

بالطبع، لا يمكن لمقاربة بناء القدرات هذه أن تعمل على ما يرام، ما لم يتحل المانحون بالصبر والأناة، وما لم يبالوا كثيرا بأن يقدم مصنع ما منتجاته في المدى المنظور. كما أشرت في الفصل الأول، هناك صراع دائر في أهداف المانحين بين بناء القدرة المؤسساتية من جهة، وبين توفير الخدمات التي يفترض أن تقدمها تلك القدرة إلى المستفيدين النهائيين بشكل فوري. في نهاية المطاف، كل المعنيين يريدون أن يعمل المصنع بكامل طاقته، ولكن من الأهمية بمكان أن يستطيع العمال المحليون تشغيل ذلك المصنع لتلبية الحاجات المحلية. في الحقيقة، يصعب التفاؤل بقدرة المانحين على التحلي بدرجة كافية من الصبر والأناة للتركيز على بناء القدرة المؤسساتية، وإن يكن على حساب توفير الخدمات الفعلية والفورية، نظرا لأن مموليهم وداعميهم

يطالبونهم عادة بنتائج ملموسة.6 إن مشكلة تسييس المساعدات في مختلف هيئات ووكالات الغوث التي تعتمد الاتفاقات المتبادلة، كالوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، أصبحت واضحة للجميع منذ عقود خلت، لكن لا يبدو أنها قابلة للحل بسهولة (Tendler, 1975). فالحكومات التي تتلقى المساعدات لا تستطيع السيطرة على كل المتغيرات المؤدية إلى تحسينات في الأداء يمكن قياسها بدقة. قد تتمكن تلك الحكومات من إصلاح قطاع الاتصالات لا قطاع شركات النفط الحكومية، مثلا؛ وقد يكمن إصلاح الخلل في السياسة المالية لا السياسة التربوية العامة؛ وقد تحدث إصلاحات حقيقية لا تظهر نتائجها على مؤشرات الأداء الإجمالي على الإطلاق. في كل الأحوال، إذا نجح العمل في بعض المجالات وفشل في مجالات أخرى، يتحتم على المانحين مقاومة الرغبة الشديدة في العودة ثانية إلى الإدارة الجزئية للإصلاح.

لطالما راود العلوم الاجتماعية حلم تحويل دراسة السلوك الإنساني إلى علم حقيقي، وبالتالي الانتقال من مجرد التوصيف إلى وضع نماذج منهجية تعلل سببية السلوك الإنساني، وتتمتع بقدرة تنبؤية مهمة، اعتمادا على الملاحظة التجريبية الصارمة. في الوقت الحالي، يمكن تحقيق هذا المشروع الحلم في بعض مجالات السلوك الإنساني بسهولة أكبر من بعضها الآخر. تبقى الأسواق الاقتصادية أكثر قابلية لمثل هذا التحليل، لذلك أصبح علم الاقتصاد أمير العلوم الاجتماعية في أواخر القرن العشرين. أما المؤسسات فقضية إشكالية ومعقدة، إذ يهتم الأفراد داخلها بمنفعتهم الذاتية الضيقة، وفي هذا المجال تقدم

المنهجية الفردانية التي يتبناها الاقتصاديون رؤى ثاقبة حقيقية. لكن، من الجهة المقابلة، تؤثر الأعراف والروابط الاجتماعية على خيارات الأفراد وسلوكهم ضمن المؤسسات إلى حد أبعد بكثير من تأثيرها في الأسواق. الخطورة هنا تكمن في محاولة أن نكون "علميين" أكثر مما تسمح به طبيعة الموضوع الأساس، بحيث ندفع ثمنا باهظا يعمينا عن التعقيدات الحقيقية للإدارة العامة كما تجري ممارستها فعليا في مختلف المجتمعات.



الدول الضعيفة والشرعية الدولية

ناقشت في الفصلين الأولين مشكلة ضعف الحكم والإدارة، وغياب أو قصور المؤسسات على مستوى الأمة - الدولة، حيث أصبحت تشكل عقبة خطيرة أمام التطور الاقتصادي في الدول الفقيرة كل على حدة. كما أصبحت في الآونة الأخيرة مشكلة خطيرة على مستوى النظام الدولي ككل، حيث تآكل مفهوما السيادة والأمة - الدولة، وهما حجرا الزاوية في النظام العالمي الذي أعقب توقيع اتفاقية ويستفاليا. في الحقيقة، تعرض مفهوما السيادة والأمة - الدولة لهجوم عنيف من حيث المبدأ، لأن ما يحدث داخل الدول - أو، بعبارة أخرى، لأن مشكلة الحكم والإدارة الداخلية فيها - يؤثر بشدة في أحيان كثيرة على الأعضاء الآخرين في النظام الدولي. ولكن من يمتلك حق أو شرعية انتهاك سيادة دولة أخرى، ولأية أغراض؟ هل ثمة مصدر آخر للشرعية الدولية لا يعتمد بحد ذاته على وجود وقوة الأمم - الدول ذوات السيادة؟ وإن لم يكن الأمر كذلك، ألا يصبح الاعتداء على السيادة مشروعا متناقضا ذاتيا؟ في الفصل الحالي، سوف أعالج هذه المجموعة المترابطة من المشاكل.

منذ نهاية الحرب الباردة، يمكن القول بأن الدول الضعيفة أو الفاشلة أصبحت - جدلا - المشكلة الأكثر أهمية في النظام العالمي الجديد (Crocker, 2003)، لأن هذه الدول ترتكب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، وتهاجم جيرانها، وتدفع بموجات كثيفة من الهجرة خارج أراضيها، وتتسبب في كوارث إنسانية كبيرة. ومنذ أحداث أيلول/ سبتمبر، أصبح واضحا أيضا أنها تؤوي إرهابيين دوليين يمكنهم إلحاق ضرر بالغ بالولايات المتحدة وغيرها من الدول المتقدمة.

في الفترة الواقعة بين سقوط جدار برلين عام 1989 وأحداث أيلول/ سبتمبر عام 2001، تركزت الغالبية العظمى من الأزمات العالمية حول الدول الضعيفة أو الفاشلة، بما فيها الصومال وهاييتي وكمبوديا والبوسنة وكوسوفو ورواندا وليبيريا وسيراليون والكونغو وتيمور الشرقية. تدخل المجتمع الدولي تحت أقنعة مختلفة في كل واحد من هذه الصراعات - في أحوال كثيرة في وقت متأخر جدا وبقليل جدا من الموارد - وانتهى به الأمر في عدة حالات إلى الاستيلاء فعليا على السلطة وانتزاع مهمة الحكم من اللاعبين المحليين.

سلطت أحداث 11أيلول/ سبتمبر الضوء على مشكلة من نوع مختلف. كانت الدولة الفاشلة في أفغانستان فاشلة جدا وضعيفة لدرجة أن استطاع فيها قطاع غير حكومي - تنظيم القاعدة الإرهابي - أخذ الدولة برمتها رهينة وتحويلها إلى قاعدة انطلاق لعمليات الإرهاب الدولي. وأوضحت الهجمات الطرق التي صار العنف فيها ديمقراطيا وشائعا، بحيث أن إمكانية الجمع بين التطرف الإسلاموي وأسلحة الدمار الشامل أصبح فجأة يعني أن الأحداث الدائرة في

أجزاء قصية وفوضوية من العالم قد تكون بالغة الأهمية وشديدة التأثير على الولايات المتحدة وبقية الدول الغنية والقوية. ولما كانت أشكال الردع أو الاحتواء التقليدية لا تنفع مع مثل هذا النمط من اللاعبين الجدد الذين لا دولة لهم، اقتضت الاعتبارات الأمنية الوصول إلى داخل تلك الدول وتغيير أنظمتها لمنع ظهور أية تهديدات مستقبلية. وهكذا اكتسبت مشكلة الدول الفاشلة بعدا أمنيا رئيسا، بعدما كان ينظر إليها في الماضي عموما باعتبارها مشكلة إنسانية أو قضية انتهاك لحقوق الإنسان. على صعيد آخر، يقول مايكل إغناتيف (Ignatieff, 2003) إن مشكلة الدول الفاشلة في التسعينيات كانت أيضا بمثابة "قصور عام في المخيلة التاريخية، جسد عجز الغرب في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية عن إدراك حقيقة أن الأزمة الواضحة في أنظمة حكم العديد من الدول في مناطق متداخلة من العالم - من مصر إلى أفغانستان - سوف تشكل في النهاية تهديدا أمنيا له".

بعيدا عن الدول الفاشلة إلى حد بائس كالصومال وأفغانستان، ثمة نمط آخر من مشاكل الحكم والإدارة يدفع أيضا باتجاه زعزعة الاستقرار الدولي. كما يشير برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UN Development Program 2002)، يشكل غياب الديمقراطية والتعددية والمشاركة الشعبية الفاعلة في الحياة السياسية في معظم أرجاء العالم العربي بعض أهم الأسباب المحيطة بحالة الفوضى والاضطراب التي يشهدها الشرق الأوسط. وينظر إلى ازدياد الطابع السلطوي لأنظمة الحكم في تلك المنطقة باطراد على أنه تم بمساعدة وتحريض الولايات المتحدة، التي تتهم بوجود بواعث خفية وراء دعمها

أنظمة الحكم المعتدلة. أضف إلى ذلك أن المنطقة تعيش حالة ركود اقتصادي، بعد أن فاتتها فرصة الاستفادة من موجات الإصلاحات الاقتصادية التي عمت أميركا اللاتينية وآسيا وأجزاء أخرى من العالم الثالث في الثمانينيات والتسعينيات. وقد تزامن هذا الركود (أو التراجع، كما هو الحال في بعض دول الخليج، التي تقلص فيها الناتج الإجمالي المحلي للفرد الواحد بمعدل الثلث خلال عشرين سنة) مع ما شهدته هذه الدول من ارتفاع حاد في عدد مواطنيها الشباب، الذين بقي عشرات الآلاف منهم عاطلين عن العمل. وكما في بقية أنحاء العالم الثالث، يمكن إرجاع الكثير من أسباب هذا الركود إلى ضعف الحكم والإدارة في دول لم تشجع روح المغامرة التجارية أو كفاءة الأسواق الاقتصادية. هنالك أيضا بعد إداري للصراع الإسرائيلي - الفلسطيني، فإحدى نقاط الخلل الرئيسة في اتفاقات أوسلو وعملية السلام في التسعينيات إجمالا كانت فشلها في المطالبة بقدر أكبر من المحاسبة الديمقراطية داخل أطر السلطة الفلسطينية، وعجزها عن منع المستويات العالية جدا من الفساد واستغلال النفوذ.

الامبراطورية الجديدة

يبدو واضحا أن منطق السياسة الخارجية الأميركية منذ 11 أيلول/ سبتمبر يدفع بها إلى وضع تضطلع فيه بمسئولية حكم الدول الضعيفة، أو تلقي المشكلة برمتها في أحضان المجتمع الدولي. وعلى الرغم من أن إدارة بوش تنفي أن تكون لها طموحات إمبريالية، فإنها مع ذلك عبرت صراحة - في خطاب الرئيس الذي ألقاه في كلية "ويست بوينت" العسكرية في شهر حزيران/ يونيو عام 2002، وفي

إعلان **استراتيجية الأمن القومي في الولايات المتحدة** (2002) - عن تبنيها عقيدة الحرب الاستباقية، أو بتعبير أدق الحرب الوقائية، الأمر الذي يضع الولايات المتحدة عمليا في موقع يخولها حق حكم كل الشعوب المعادية في كل الدول التي يمكن أن تشكل لها تهديدا إرهابيا. وهذا تحديدا ما حدث في أفغانستان عام 2001، فحكومة حامد قرضاي، الأكثر لياقة وتقدمية بكثير من نظام طالبان الذي حلت محله، نصبتها عمليا الولايات المتحدة، ويرجع الفضل في بقائها إلى الدعم العسكري الذي توفره لها في مواجهة الكثير من أمراء الحرب الذين ينازعونها السلطة في مختلف أرجاء البلاد، وفي مواجهة الجيوب المتبقية من مقاتلي طالبان الذين يشككون في شرعيتها. وكانت الحاجة إلى خوض الحرب في أفغانستان قد دفعت القوات العسكرية الأميركية إلى دخول دول مثل طاجكستان وتركمانستان وأوزبكستان، وكلها كانت تدور في فلك النفوذ السوفياتي في السابق، وكلها تعاني اليوم مشاكل حادة في الحكم الداخلي.

في شهر آذار/ مارس 2003، اضطلعت الولايات المتحدة بمشروع أكثر طموحا للإطاحة بنظام صدام البعثي وتحويل العراق إلى دولة ديمقراطية فاعلة. قال الرئيس بوش في خطاب ألقاه يوم 26 شباط/ فبراير 2003: "نجتمع هنا اليوم في فترة حاسمة من تاريخ أمتنا والعالم المتحضر. لقد كتب الآخرون جزءا من هذا التاريخ وسوف نكتب بقيته بأنفسنا". ووضع بوش في ذلك الخطاب أجندة استثنائية لم تتضمن دمقرطة العراق فحسب، بل أيضا إجراء تحولات جذرية في الكثير من سياسات الشرق الأوسط، بما في ذلك تحقيق تقدم في النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني، وتعزيز التعددية في بقية أرجاء العالم العربي.

بمعزل عن العراق، أكدت الهجمات الإرهابية في مومباسا وكينيا وبالي والرياض بين عامي 2002 و 2003 حقيقة أن القاعدة تتابع انتهاز الفرص التي تتيحها مختلف الدول. بالطبع، سوف لن تتدخل الولايات المتحدة عسكريا بشكل مباشر في كل دولة يتواجد فيها الإرهابيون في العالم، ويتحتم عليها بالتالي الاعتماد على القدرة الذاتية للدول المحلية في السيطرة على الإرهاب. إن العجز المتكرر في القيام بهذا الدور يسلط الضوء على أنماط الفجوات في القدرة المؤسساتية التي تناولناها في الفصلين الأول والثاني، إذ لم يكن بمقدور الحكومتين الكينية والإندونيسية التصرف بحزم لإحباط الهجمات. حتى التقدم النسبي الذي حققه النظام الإندونيسي في اكتشاف ومحاكمة مرتكبي هجمات بالي جاء نتيجة الكم المعتبر من المساعدة الأجنبية. وهكذا تعود الولايات المتحدة في سعيها لتحقيق الأمن إلى مواجهة الأسئلة نفسها التي واجهتها وكالات التنمية الدولية من قبل حول كيفية تحفيز بناء - الدولة من الخارج في بلدان تعاني خللا وظيفيا حادا من الداخل.

تآكل السيادة

يقوض ضعف الحكم والإدارة مبدأ السيادة الوطنية الذي قام عليه النظام العالمي الحديث في الفترة التي أعقبت اتفاقية وستفاليا. ويرجع السبب في ذلك إلى أن المشاكل الكثيرة التي تولدها الدول الضعيفة، لنفسها وللدول الأخرى، تزيد بشكل كبير احتمال أن تسعى قوى أخرى في النظام الدولي إلى التدخل في شؤونها ضد مشيئتها لحل تلك المشكلات بالقوة.، وتشير كلمة الضعف في هذا السياق إلى قوة الدولة لا مداها، وفق مجموعة الاصطلاحات التي طورناها آنفا، أي ضعف

القدرة المؤسساتية لتنفيذ وفرض السياسات، جراء افتقار النظام السياسي برمته في أحيان كثيرة إلى أساس الشرعية.

يرى الكثير من منتقدي إدارة بوش أن عقيدتها الاستباقية الجديدة وحربها على العراق يشكلان تحولا راديكاليا عن السياسات السابقة التي أكدت على الردع والاحتواء، بينما تقوم السياسة الجديدة تحديدا على الانتهاكات الدورية لمبدأ السيادة (Hassner, 2002). في الحقيقة، بدأ تآكل السيادة قبل ذلك في التسعينيات، خلال ما يسمى بالتدخلات الإنسانية التي مهدت الطريق أمامه، إذ أدت تجارب المجتمع الدولي في الصومال وهاييتي وكمبوديا ودول البلقان وغيرها إلى توليد أدبيات مطولة عن التدخل الخارجي(*).

أقيمت الحجة في المناظرات حول التدخل الإنساني على أن النظام العالمي الذي صاغته اتفاقية ويستفاليا لم يعد يشكل الإطار المناسب للعلاقات الدولية المعاصرة، لأن ذلك النظام انبنى أساسا على غموض متعمد حول مسألة السيادة. ويجادل هذا الرأي بأن نهاية الحرب العالمية الثانية أحدثت إجماعا أكبر من ذي قبل داخل المجتمع العالمي حول مبدأي الشرعية السياسية وحقوق الإنسان، بحيث لم يعد بالإمكان التسليم بالسيادة الوطنية، وبالتالي إضفاء الشرعية بشكل

(*) انظر على سبيل المثال لا الحصر:
Damrosch, 1993; Heiberg, 1994; Hoffmann, 1996; Lugo, 1996; Mastanduno & Lyons, 1995;
Mayall, 1996; Murphy, 1996; von Lipsey, 1997; Weiss & Collins, 1999; and Williamson, 1998.
للحصول على قراءة نقدية، انظر: Carpenter, 1997

أوتوماتيكي على كل من يمتلك مقاليد السلطة في دولة ما بحكم الواقع. إن السيادة الوطنية في دول مثل الصومال وأفغانستان، اللتين انحدرتا إلى مستوى حكم أمراء الحرب، إن هي إلا وهم كاذب أو نكتة رديئة. والحكام الديكتاتوريون ومنتهكو حقوق الإنسان، أمثال ميلوسوفيتش في صربيا، لا يمكنهم الاختباء وراء مبدأ السيادة لحماية أنفسهم أثناء ارتكابهم جرائم ضد الإنسانية، خصوصا في دول متعددة الإثنيات مثل يوغسلافيا سابقا، حيث يجري التنازع حتى على حدود دولة السيادة نفسها. في هذه الحالات، لا تتمتع القوى الخارجية بحق بل بواجب التدخل، باسم حقوق الإنسان والشرعية الديمقراطية.

بالضرورة، أدت التدخلات الإنسانية في التسعينيات إلى توسيع سلطة ما أصبح بحكم الواقع إمبريالية دولية على جزء "الدول الفاشلة" من العالم. في أغلب الأحيان، شكلت القوة العسكرية الأميركية رأس الحربة في هذه التدخلات، وتبعتها عملية بناء الأمة بالاشتراك مع تحالف عريض مكون أساسا من الدول الأوروبية واستراليا ونيوزيلاندا واليابان. في كل من الصومال وكمبوديا والبوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية، والآن في أفغانستان، لم يعد "المجتمع الدولي" كيانا مجردا بل اكتسب وجودا نابضا بالحياة، إذ أصبح الحكومة الفعلية للدولة المعنية، في حين تم تعليق السيادة الوطنية لهذه الدول، وأنيطت وظائف الحكم فيها إلى منظمة الأمم المتحدة أو وكالات الغوث والمنظمات غير الحكومية - في حالة تيمور الشرقية أصبح موقع السلطة والسيادة سفينة في المرفأ خارج العاصمة ديلي! قد تكون هذه السلطة الإمبراطورية الدولية العليا طيبة النوايا، وقد تكون قائمة على

الديمقراطية وحقوق الإنسان، لكنها في كل الأحوال سلطة إمبريالية عليا، شكلت سابقة في نزع السيادة وتسليمها إلى حكم الهيئات والوكالات الدولية.

إن المشكلة التي تواجهها الولايات المتحدة تكمن في أن أنظمة الحكم الفاشلة تشكل تهديدات أمنية لا تطاق، يستخدم فيها الإرهابيون أسلحة دمار شامل. يفضل البعض إقامة تمييز حاد بين التدخلات لحماية حقوق الإنسان في دولة ما والتدخلات لمنع تهديد أمن الدول الأخرى، فيزعمون أن الحالة الأولى فقط تشكل أرضية شرعية لانتهاك مبدأ السيادة. مثل هذا التمييز يبقى مثار جدل، لأنه يفترض بطريقة ما أن الدفاع عن النفس أقل شرعية من الدفاع عن الآخرين. على أية حال، كثيرا ما تتداخل هذه القضايا على الصعيد العملي، لأن الحكومات التي ترتكب انتهاكات لحقوق الإنسان غالبا ما تهدد جيرانها، أو تكون ضعيفة إلى درجة لا تستطيع منع هذه التهديدات والانتهاكات.

ينبغي أن لا تفسر هذه النقطة على أنها دفاع عن حرب إدارة بوش في العراق، فالحجج المؤيدة والمناقضة في تلك القضية جد معقدة. لم تستكشف الإدارة الأميركية بشكل ملائم إمكانات ردع التهديد الأمني الحقيقي القادم من بغداد دون الحاجة إلى الغزو المباشر من جهة؛ ومن جهة أخرى خلطت بين التهديد الذي شكله العراق وبين التهديد الإرهابي، بطرق لم تعكس بدقة مصالح واهتمامات الفريقين المختلفة (Mearsheimer, 2002). النقطة التي أردت توضيحها في هذا السياق، حقيقة أن وجود أسلحة دمار شامل بأيدي لاعبين خارج نطاق الدولة الشرعية يشكل نوعا جديدا وبالغ الخطورة من المشاكل الأمنية، ويبرر

بالتأكيد تقريبا تدخل الدولة المعنية التي تتعرض للتهديد بتلك الطريقة. إن الردع لا ينفع في حالات تكون فيها احتمالات المبادرة باستخدام أسلحة الدمار الشامل معتبرة؛ ومبدأ السيادة بحد ذاته لا يكفي أبدا لحماية دولة تتستر على هذا النوع من التهديد، وتمنح مرتكبيه ملاذا آمنا داخل حدودها. وهكذا تقودنا معالجة مشكلة التدخل لأسباب أمنية تحديدا إلى النتيجة نفسها في التدخل الإنساني: ضرورة الوصول إلى داخل تلك الدول والاستيلاء على حكمها لإزالة مثل هذه التهديدات ومنع ظهورها ثانية في المستقبل.

بناء الأمة

لقد أصبح نوع القضايا التي أثرناها في الفصلين الأولين - كيف يمكن تعزيز حكم الدول الضعيفة، وتحسين شرعيتها الديمقراطية، وتقوية مؤسساتها بحيث تكون مكتفية ذاتيا - محور المشروع المركزي في علم السياسة الدولية المعاصر. ويمكن أن نتوصل إلى هذه النتيجة بدافع الرغبة في إعادة بناء المجتمعات التي مزقتها الحروب وأنهكتها الصراعات، أو الرغبة في القضاء على مناطق تفريخ الإرهاب في العالم، أو الأمل بأن تحظى الدول الفقيرة بفرصة التطوير الاقتصادي. في كل الأحوال، إذا كان ثمة علم أو فن أو حرفة لبناء - الدول فسوف تخدم كل هذه الأهداف مجتمعة بشكل متزامن، وسوف يشتد الطلب عليها إلى أبعد الحدود في المستقبل المنظور.

في الولايات المتحدة، تعرف هذه المحاولة باسم بناء - الأمة. ولعل الاصطلاح يعكس التجربة القومية الأميركية، حيث تشكلت الهوية الثقافية والتاريخية إلى درجة بعيدة بتأثير المؤسسات السياسية،

كالمؤسسات الدستورية والديمقراطية. على النقيض من ذلك، غالبا ما يكون الأوروبيون أكثر وعيا بالفرق بين الأمة والدولة، فيشيرون إلى أن بناء الأمة بمعنى إقامة مجتمع يرتبط أفراده بتاريخ وثقافة مشتركتين يتجاوز قدرة أية قوة خارجية على تحقيقه. وهم بالطبع محقون في ذلك، لكن الدول يمكن بناؤها عن عمد وبشكل مدروس. وإذا نجم عن بناء الدولة أمة، فتلك قضية حظ وحسن طالع أكثر منها قضية تصميم وتخطيط.

يدور في الولايات المتحدة منذ فترة بعيدة حوار مؤدلج حول بناء الأمة. بعض المحافظين، بمن فيهم العديد من أتباع اليمين الليبرتاري، يعارضون بناء الأمة من حيث المبدأ، لاعتقادهم بعدم قابليته للتطبيق، ولكرههم فكرة الالتزام المفتوح والمكلف بما يعتبرونه نوعا من دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية على المستوى الدولي. من الجهة المقابلة، هناك العديد من أعضاء المؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية والدول المانحة ممن يتحدثون عن بناء الأمة وكأنه عملية نفهمها تماما ونعرف أبعادها ونستطيع تحقيقها إن توفرت الموارد الكافية. بكل بساطة، يتعذر تبني الموقف الأول أو الدفاع عنه، نظرا لاعتبارات السياسة الخارجية والدواعي الأمنية التي واجهتها الولايات المتحدة، وسوف تواجهها على الدوام. عندما تسلمت إدارة بوش مهامها، كانت تشكك إلى أبعد الحدود في جدوى عملية بناء الأمة، بيد أنها، شاءت أم أبت، انجرت إليها في كل من أفغانستان والعراق. أما مؤيدو بناء الأمة فيتحتم عليهم التحلي بالأمانة والإنصاف في مواجهة سجل النجاح الهزيل والمقلق إلى أبعد الحدود في هذا المجال. المشكلة لا تنحصر ببساطة في أن بناء الأمة لم يعمل على ما يرام، ففي حالات

كثيرة أدت محاولات بناء الأمة فعليا إلى تآكل القدرة المؤسساتية مع مرور الزمن، كما هو الحال في العديد من الدول الإفريقية جنوب الصحراء. لذلك يتوجب علينا إلقاء نظرة جدية إلى ما يمكن وما لا يمكن تحقيقه من خلال بناء الأمة، وبالتالي معرفة حدود ما تستطيع المساعدات الخارجية تقديمه.

ثمة مظاهر أو أطوار ثلاثة لبناء الأمة، يتعلق الأول بما أصبح يعرف اليوم باسم إعادة الإعمار في فترة ما بعد - النزاع المسلح، وينطبق على دول تخرج لتوها من نزاع عنيف كأفغانستان والصومال وكوسوفو، حيث انهارت سلطة الدولة تماما وكانت بحاجة إلى عملية إعادة بناء من القاعدة إلى القمة. في هذه الحالة، تنحصر مهام القوى الأجنبية على المدى القصير في توفير الاستقرار عبر ضخ المزيد من القوى الأمنية، ورجال الشرطة، والمساعدات الإنسانية العاجلة، والمساعدات التقنية لإصلاح المرافق العامة وإعادة الماء والكهرباء والنظام المصرفي ودفع الرواتب وما إلى ذلك.

إذا كانت الدولة المنهارة محظوظة بما فيه الكفاية لتحقيق قدر من الاستقرار بمساعدة القوى الأجنبية (كما هو الحال في البوسنة)، تبدأ المرحلة الثانية حيث يتركز الهدف الرئيس على إقامة مؤسسات حكومية قادرة على البقاء والاكتفاء الذاتي، حتى في حال انسحاب قوى التدخل الخارجية. بالطبع، يبقى إنجاز هذا التطور أكثر صعوبة من سابقه، لكنه حيوي بالنسبة للقوى الأجنبية إن شاءت يوما الخروج بشرف من الدولة المعنية.

يتداخل المظهر الثالث مع الثاني إلى درجة معتبرة، إذ يرتبط بتقوية الدول الضعيفة التي لا تزال سلطة الدولة فيها قائمة ووطيدة

إلى حد معقول، لكنها غير قادرة على الاضطلاع ببعض الوظائف الضرورية مثل حماية حقوق الملكية أو توفير التعليم الابتدائي الأساس. وتضم هذه الفئة الواسعة دولا مازالت تحتفظ بجيوب خبرات مؤسساتية في مجالات معينة، كالقطاع المصرفي وإدارة معدلات الصرف، لكنها تعاني مشاكل في تقديم الخدمات منخفضة الضبط، مثل التعليم أو حكم القانون (كالبيرو والمكسيك)، إضافة إلى دول أخرى تعاني المؤسسات فيها ضعفا حادا في كل المجالات (كغانا وكينيا).

تطرح كل من أفغانستان وعراق ما بعد صدام تحديات شديدة التباين. أفغانستان لم تشهد أبدا قيام دولة حديثة، ففي ظل الحكم الملكي الذي استمر حتى بداية الاضطرابات السياسية في السبعينيات، بقيت الدولة إلى حد بعيد كونفدرالية قبائلية لا تمتد سلطتها كثيرا خارج حدود العاصمة كابول. في السنوات اللاحقة من سوء الحكم الشيوعي والحرب الأهلية، انهار حتى ذلك الأدنى المتبقي من سلطة الدولة الضعيفة أصلا. لذلك كان لابد أن يبدأ بناء الدولة بعد الإطاحة بنظام طالبان من القاعدة صعودا، وبتوفير الموارد والتوجيه كليا من الخارج. لكن، بالنظر إلى عظم المهمة والبخل النسبي الذي تبديه الولايات المتحدة وبقية الدول المانحة، تبدو فرص إقامة دولة حديثة (ناهيك بدولة ديمقراطية) في أفغانستان محبطة إلى درجة مروعة.

على النقيض من ذلك، كان العراق بلدا أكثر تطورا، وتوفرت فيه موارد مادية وبشرية أكبر بكثير. المشكلة هنا أن مؤسسات الدولة العاملة انهارت أو جرى تفكيكها فور انتهاء الحرب، وأصبحت بحاجة إلى إعادة بناء، مع ضياع كم هائل من القدرة الإدارية في أعمال النهب

والفوضى العارمة التي أعقبت التدخل العسكري. وكما في حالتي ألمانيا واليابان بعد الحرب، وحالات العديد من الأنظمة ما بعد الشيوعية، تتعرقل عمليات إعادة بناء الدولة في عراق ما بعد صدام نتيجة الحاجة إلى منع أعضاء النظام البائد من الظهور مجددا. لقد حدد جيل كامل من الحكم الاستبدادي معالم المشهد السياسي في العراق، ولم يترك إلا قلة قليلة ممن يمتلكون الكفاءة الإدارية أو المهارة السياسية خارج أطر الحزب الحاكم والقوات المسلحة.

تمتلك الولايات المتحدة والمجتمع الدولي عموما سجلا متناقضا في تعاملها مع الدول الفاشلة في الطور الأول من إعادة البناء والاستقرار في فترة ما بعد - النزاع المسلح. لقد ارتكبت الولايات المتحدة وبقية اللاعبين الدوليين الكثير من الأخطاء في تنظيم هذه الفعاليات في كل من بنما والصومال وهاييتي والبوسنة؛ لكنها تعلمت أيضا قدرا لا بأس به من تجاربها في مبادرتي بناء الدولة في كوسوفو وتيمور الشرقية عامي 1966 و2000 على التوالي، حيث استطاعت الحكومة الأميركية والمجتمع الدولي استنباط وسائل وآليات أفضل بكثير لتحقيق الانسجام الداخلي والحفاظ على الذاكرة المؤسساتية في عملية بناء الأمة.

للأسف، فشلت إدارة بوش في الاستفادة من هذه التجارب السابقة، حين دخلت أفغانستان والعراق، فكررت العديد من الأخطاء التي ارتكبتها من قبل في عمليات بناء الأمة (الفشل في توقع حدوث عمليات نهب واسعة، مثلا، وعدم توفير قوات أمن وشرطة كافية للتعامل مع أحداث الشغب والفوضى المدنية). يرجع السبب في ذلك،

جزئيا، إلى الطريقة الأحادية التي دخلت فيها الإدارة الحرب على العراق، والتي حرمتها إلى حد بعيد من الشركاء الدوليين الفاعلين في هذا المجال. كما يرجع السبب في جزئه الآخر إلى الصراعات البيروقراطية الداخلية التي تركت تنظيم جهود إعادة البناء بأيدي رجالات البنتاغون (Fukuyama, 2004). بالتأكيد، تبقى وزارة الدفاع الأميركية لاعبا مفتاحيا في أية عملية بناء أمة، لكنها تفتقد القدرة المؤسساتية على تنظيم كامل هذه العملية المعقدة. لذلك لا تبدو عملية بناء الدولة ضرورية في دول العالم الثالث الضعيفة أو المنهارة فحسب، بل أيضا في واشنطن نفسها أحيانا (Mendelson Forman, 2002).

إذا كان المجتمع الدولي أصاب بعض النجاح المحدود في عمليات إعادة الإعمار فور انتهاء النزاعات المسلحة، فإن سجله أقل إثارة للإعجاب في التعامل مع المرحلة الثانية من بناء الأمة، حيث يسعى اللاعبون الأجانب إلى إقامة أو تقوية مؤسسات شرعية مكتفية ذاتيا، تمكن الحكومة المعنية في نهاية المطاف من الاستغناء عن المساعدة الخارجية. ينبغي أن تكون التجربة الإمبريالية في الصومال وهاييتي وكمبوديا والبوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية في التسعينيات تأديبية ورادعة بما فيه الكفاية. فقد فشلت الولايات المتحدة والمجتمع الدولي في تحقيق الكثير من التقدم في محاولة إيجاد دولة مكتفية ذاتيا في أي من هذه البلدان التي سعت إلى إعادة بنائها، مع أن عمليات بناء الأمة لعبت دورا حيويا في توفير الاستقرار على الأرض وتمهيد الطريق أمام قيام مفاوضات للتوصل إلى تسويات معقولة. بالطبع لا يمكن الاستهانة بفائدة وأهمية السلام بالنسبة لشعوب تلك البلدان، ويمكن

القول إن تحقيق السلام بحد ذاته يبرر الجهود الدولية. غير أن المفارقة تبقى في التناقض الكامن بين أقوال المجتمع الدولي المنمقة، التي تؤكد على أهمية "بناء القدرة"، وبين أفعاله التي كانت في الواقع نوعا من "امتصاص القدرات خارجا"، كما يقول مايكل إغناتيف بعبارته الشهيرة (Ignatieff, 2002). إن المجتمع الدولي، بما فيه الأعداد الهائلة من المنظمات غير الحكومية، التي تعتبر جزءا لا يتجزأ منه، جاء محملا بالتبرعات السخية ومفعما بالقدرات والمواهب، لكنه بدلا من دعم قدرات الدولة الضعيفة والتكامل معها في البلدان المستهدفة، فإنه طغى عليها وحشرها خارج عملية البناء. وهذا يعني أنه في حين يجري أداء وظائف الدولة، فإن القدرة الأهلية لا تتزايد، وبالتالي من المرجح أن تعود الدول المعنية إلى أوضاعها السابقة ما إن يفقد المجتمع الدولي اهتمامه، أو يحوله إلى المنطقة التالية للأزمات.

يمكن اعتبار البوسنة حالة حدية، فبعد سبع سنوات من توقيع اتفاقية ديتون التي أوقفت الحرب، لا يزال الممثل الأعلى لهيئة الأمم المتحدة يحكم البوسنة والهرسك. وعلى الرغم من إجراء انتخابات متكررة، ليس ثمة ديمقراطية فاعلة في البوسنة، إذ لا يزال الممثل السامي يستخدم صلاحياته المطلقة لعزل الرؤساء ورؤساء الوزارات والقضاة والمحافظين وغيرهم من الموظفين الرسميين المنتخبين. كما يتمتع الممثل السامي بسلطة إقرار القوانين والتشريعات، وإنشاء مؤسسات جديدة دون النظر إلى أفضليات وخيارات الشعب البوسني. ولا يزال القسم الأكبر من القدرة المؤسساتية لحكومة البوسنة بأيدي الخبراء الدوليين لا الموظفين الأهليين البوسنيين، الأمر الذي دفع بعض

المراقبين إلى مقارنة وضع البوسنة بوضع الهند إبان الاستعمار البريطاني (Knaus & Martin, 2003). حدث شيء مشابه في كوسوفو أيضاً، على الرغم من أن المجتمع الدولي وظف استثمارات هائلة في الإقليم، أو لعله بسبب كل تلك الاستثمارات.

لا ينبغي فهم أي من هذا على أنه إيحاء بأن التدخل الخارجي لم يكن ذا شأن أو جديرا بالعناء، فقد جاء استجابة لأزمات إنسانية حقيقية، أو حالات حادة من طور ما بعد النزاع. كل ما يمكن للمرء فعله في بعض الأحيان الاهتمام بحل المشاكل الملحة على المدى القصير، وتأجيل المشاكل المؤسساتية بعيدة الأمد إلى مراحل لاحقة على الطريق. لذلك يجري عادة تقييم مدى نجاح عملية بناء الدولة طبقا لمعايير متواضعة وأبعد ما تكون عن الصرامة، كعودة الناتج الإجمالي المحلي إلى مستويات ما قبل النزاع أو إجراء انتخابات ديمقراطية (Dobbins et al., 2003).

نظرا لأن مستوى الدولة يتراوح غالبا بين الضعيف إلى الغائب كليا في العديد من الدول الفاشلة، لا يبدو واضحا ما إذا كان ثمة بديل للعلاقات شبه الكولونيالية وشبه الدائمة بين الدولة "المستفيدة" والمجتمع الدولي. لقد أعاد المجتمع الدولي، بمعنى ما، نظام الانتداب السابق أيام عصبة الأمم، حيث حصلت بعض القوى الاستعمارية على تفويض صريح بحكم مناطق معينة نيابة عن المجتمع الدولي. المشكلة في نظامنا الحالي أن الأعراف المعاصرة لا تقبل شرعية أي شيء آخر عدا حكم الذات، مما يدفعنا بالتالي إلى الإصرار على ضرورة أن تكون مختلف صيغ الإدارة التي نقدمها مؤقتة وأنماط الحكم انتقالية. ولأننا

في الحقيقة لا نعرف كيفية نقل القدرات المؤسساتية على عجل، فإننا نهيئ أنفسنا وكل "المستفيدين" المفترضين لخيبات أمل وإحباطات كبيرة.

الشرعية الديمقراطية على الصعيد الدولي

لا تتمحور الخلافات الحادة في الرأي حول مبدأ السيادة بحد ذاته، إذ لم يعد هناك الكثير ممن يقبلون الدفاع عنه بصيغته الأصلية الصرف. والواضح أن ليس كل السيادات متساوية، وأن ضعف الحكم والإدارة يسهم بشكل مباشر في قلة احترام المجتمع الدولي لسيادة بلد ما. أكرر القول هنا أن هذا التحول لم يطرأ بعد أحداث 11 أيلول/ سبتمبر، بل تطور في سياق التدخلات الإنسانية في التسعينيات.

بدلا عن ذلك، يتركز الجدل الدائر بين أعضاء المجتمع الدولي اليوم حول مَنْ يقرر سيادة مَنْ يمكن انتهاكها، وعلى أية أسس، ولأية أسباب؟ إلى أي مدى تبقى السيادة الوطنية الحق الخاص للدولة - الأمة، وإلى أي حد ينبغي أن تتقيد القرارات حولها بالقوانين والأعراف الدولية؟ تأخذنا هذه الأسئلة إلى ميدان مجموعة مختلفة من قضايا الشرعية الديمقراطية، مع التركيز هذه المرة ليس على الدول الفردية بل على النظام الدولي. ويكشف هذا الجدال بونا شاسعا في الرأي بين الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين، ويرجح أن يبقى لوقت قادم طويل مصدر احتكاك ومناكفة ووجع رأس بين الفرقاء.

في حين كان الأوروبيون في البداية متضامنين مع الولايات المتحدة إلى أبعد الحدود إثر هجمات 11 أيلول/ سبتمبر، تزايدت الانتقادات الأوروبية بشكل حاد، وتحولت في أحيان كثيرة إلى عداء سافر تجاه الأميركيين، خصوصا في الفترة التي أعقبت نهاية الحرب في

أفغانستان أواخر عام 2001. وتركز الكثير من هذه الانتقادات على اتهام الأوروبيين الولايات المتحدة بأحادية القرار حول قضايا مثل معاملة سجناء القاعدة في معتقل خليج غوانتنامو، وإلغاء الولايات المتحدة من طرف واحد اتفاقية الحد من انتشار الصواريخ البالستية، ورفضها الانضمام إلى المحكمة الجنائية الدولية، وقبل ذلك إعلان إدارة بوش انسحابها من المفاوضات حول مسودة اتفاقية كيوتو لمنع الاحتباس الحراري. لكن الشرخ الأكبر والأكثر جدية ظهر حول نية واشنطن مهاجمة العراق، فعليا بهدف "تغيير النظام" وإزالة أسلحة الدمار الشامل التي يمتلكها. وبدوره قاد ذلك إلى أخطر تصدع في العلاقات الأوروبية - الأميركية منذ أزمة السويس عام 1956. لقد فاز المستشار الألماني غيرهارد شرويدر بانتخابات ثانية خاضها على أساس برنامج سياسي يعادي صراحة السياسة الخارجية الأميركية، ونظمت فرنسا وألمانيا معارضة فاعلة لاستصدار قرار ثان من الأمم المتحدة يجيز شن الحرب على العراق.

يجادل الأوروبيون المناهضون للأحادية الأميركية في أنهم يحاولون بناء نظام دولي قائم حقيقة على القواعد والقوانين، يتناسب وظروف العالم في فترة ما بعد الحرب الباردة. ويفسح هذا العالم الخالي من الصراعات الأيديولوجية الحادة، والتنافس العسكري واسع النطاق مجالا أرحب بكثير أمام الإجماع والحوار والتفاوض كأساس لحل النزاعات. وقد راعهم إعلان إدارة بوش عن تبنيها المبدأ الاستباقي شبه المفتوح في حربها ضد الإرهابيين والدول الراعية لهم، حيث تقرر الولايات المتحدة وحدها مكان وزمان استخدام القوة.

إن الرأي القائل بأن الأميركيين أحاديون، بينما الأوروبيون ملتزمون بنظام عالمي تعددي وتوافقي ينطوي بالطبع على قدر كبير من التبسيط. فلطالما احتفظت السياسة الخارجية الأمريكية بمكانة مرموقة لليبرالية الدولية، وكانت الولايات المتحدة الدولة التي شجعت على قيام عصبة الأمم، ومن ثم الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون - وودز، والاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الجمركية، ومنظمة التجارة العالمية، وطائفة من المنظمات الدولية الأخرى. وتشارك الولايات المتحدة اليوم في العديد من مؤسسات الإدارة الدولية في العالم كعضو فاعل، إن لم يكن أكثر الأعضاء فعالية، وتعالج قضايا كثيرة بدءا بوضع المعايير الدولية، وقواعد سلامة استخدام الطاقة النووية، والتعاون العلمي، وانتهاء بمعايير أمن وسلامة الطيران المدني، والتعاملات المصرفية، والأدوية والعقاقير، والاتصالات، واستخدامات الفضاء الخارجي.

في المجال الاقتصادي، بذلت الولايات المتحدة طيلة الجيل الماضي الكثير من الجهد في محاولة التشجيع على قيام نظام ليبرالي تعددي للتجارة والاستثمار، يتمتع بقدرات ذاتية لحل الخلافات. والدوافع الأميركية وراء هذا الجهد واضحة لا لبس فيها، إذ يستفيد الأميركيون إلى أبعد الحدود من الاقتصاد العالمي المعاصر ويهيمنون في الواقع عليه، ولذلك تكاد تحمل العولمة الحالية لصاقة كتب عليها "صنع في الولايات المتحدة". مقارنة بالأمريكيين، لا يتمتع الأوروبيون في هذا المجال بسجل مشرف جدا من حيث التعددية. في الكثير من المجالات الاقتصادية، تصرف الأوروبيون بطريقة أحادية كانت أحيانا مخالفة للقانون الدولي السائد، إذ قاوم الاتحاد الأوروبي طيلة تسع سنوات

اتخاذ قرارات تعارض مصالحه حول استيراد الموز مثلا، ولفترة أطول حول استيراد لحوم البقر التي تحوي هورمونات. كما أعلن الاتحاد الأوروبي عن مجموعة تدابير وقائية بخصوص الأغذية المعدلة وراثيا تصعب جدا مواءمتها مع القواعد الصحية التي وضعتها منظمة التجارة العالمية لضمان سلامة الأغذية والنباتات. في الواقع، يخرق الأوروبيون أنفسهم قوانينهم الخاصة بالأطعمة المعدلة وراثيا، إذ تضع بعض الدول الأعضاء معايير مختلفة عن معايير الاتحاد الأوروبي ذاته. كما نجحت لجنة المنافسة الأوروبية بقيادة ماريو مونتي في إعاقة الاندماج بين شركتي جنرال إلكتريك الأميركية وشركة هنيول الكندية بعد أن أقر المشرعون الأميركيون والكنديون الصفقة، وبطرق أشاعت الشكوك بأن الاتحاد الأوروبي كان يتصرف ببساطة لحماية بعض المصالح الأوروبية. أخيرا وليس آخرا، نجح الاتحاد الأوروبي في تصدير قواعده حول سرية البيانات إلى الولايات المتحدة عبر تدابيره الخاصة بالاستخدام الآمن للمعلومات.

وهكذا يصعب الادعاء بأن سجل الأوروبيين مشرف أو أفضل بكثير من مثيله الأميركي في قضايا التعددية الاقتصادية. كلاهما انتهك القوانين الدولية فعليا عندما كان ذلك يلائم مصالحه، في حين كان كلاهما يؤكد شفاها على أهمية النظام الدولي القائم على القواعد والقوانين. في القطاع الزراعي، وهو الأسوأ بين القطاعات الاقتصادية كافة، تتكبد الدول الفقيرة تكاليف باهظة نتيجة الدعم الحكومي الأوروبي والأميركي على حد سواء للمنتجين المحليين. على سبيل المثال، تتجاوز قيمة ضريبة الرفاهية التي يفرضها الاتحاد الأوروبي في

سياسته الزراعية المشتركة، والتي أصبحت آثارها معروفة لسنوات طويلة خلت، مئات ملايين الدولارات، وتشكل عوائد ضائعة يخسرها العديد من دول أفريقيا والشرق الأوسط ومناطق العالم الأخرى. كذلك أقرت الولايات المتحدة عام 2002 لائحة القوانين الزراعية التي رفعت بشكل حاد مستويات الحماية والدعم الحكومي للمنتجين الأميركيين المحليين، في الوقت الذي كانت تشجع على إجراء جولة أخرى من "حوار الدوحة" حول المفاوضات التجارية المتعلقة بالزراعة. النتيجة أن دولة مثل مالي تلقت حوالي 37 مليون دولار على شكل منح سنوية من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، لكنها ستخسر حوالي 43 مليون دولار من عوائد بيع محصول القطن نتيجة الدعم الجديد الذي أقرته لائحة القوانين الزراعية الأمريكية (انظر: Edmund L. Andrews, "Rich Nations are Criticized for Enforcing Trade Barriers," New York Times, Sep. 30, 2002).

مع ذلك، يبقى المجال الأمني ميدان أعنف الخلافات بين الطرفين حول النزعة الأحادية، وقد هيمنت هذه الخلافات بوضوح على الأجندة العالمية منذ أحداث 11 أيلول/ سبتمبر. أشارت الولايات المتحدة إلى أنها ربما لا تحتاج الذهاب ثانية إلى الأمم المتحدة للحصول على تفويض يخولها حق القيام بعمل عسكري ضد العراق، لكنها سعت في الواقع إلى الحصول على دعم مجلس الأمن في شهر أيلول/ سبتمبر عام 2002، واستطاعت ذلك الخريف استصدار قرار بالإجماع يحمل الرقم 1441، ويجدد مطالبة العراق الالتزام بالقرارات السابقة التي تأمر بتفكيك وتدمير مخزونه من أسلحة الدمار الشامل. كانت

الولايات المتحدة تقف على أرضية صلبة نسبيا فيما يتعلق بإثبات انتهاك العراق القانون الدولي - سواء القرار 1441 أم سلسلة القرارات السابقة بنزع أسلحته. غير أن إدارة بوش أوضحت أيضا أنها لن تقبل إجابة بالنفي من مجلس الأمن، وأنها ستقوم بعمل عسكري ضد العراق بغض النظر عن آراء الأعضاء الدائمين ممن يتمتعون بحق النقض.

يترتب على القضية المتنازع عليها هنا تبعات مهمة من حيث القوانين المتعلقة بكل من السيادة والأمن. تقر المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة حق الدول الأعضاء في القيام بأعمال عسكرية دفاعا عن النفس بشكل أحادي، الأمر الذي يمكن تأويله بسهولة على أنه يتضمن حالات الحرب الاستباقية، حين تواجه دولة ما خطر هجوم عسكري وشيك. بالطبع، لا تندرج الحرب على العراق تحت هذا الباب، وإدارة بوش لم تحاول تبرير أعمالها استنادا إلى المادة 51، فالعراق لم يشكل تهديدا مباشرا لأمن الولايات المتحدة، والعمل العسكري الذي اتخذته بحقه يقع بدرجة أكبر ضمن فئة الحرب الوقائية لا الاستباقية. لذلك حاججت الولايات المتحدة عن حق، وبقدر معتبر من المصداقية، في أن أسلحة الدمار الشامل، وتحديدا الأسلحة النووية، تشكل حالة خاصة ومشكلة فريدة يصعب فيها إرجاع الجني إلى القمقم. من الجهة المقابلة، لا يمكن الإقرار بحق الدول في شن حروب وقائية كلما توقعت تهديدات كهذه، ولا يعتبر مثل ذلك المبدأ العام أساسا صالحا للعلاقات الدولية. سوف تعترض الولايات المتحدة بالتأكيد إن استخدمت روسيا أو الصين مثل هذا الحق العام، وما تطلبه الولايات المتحدة فعليا هو الحصول على تفويض حصري من المجتمع الدولي يخولها وحدها سلطة وصلاحية التصرف بتلك الطريقة.

يمكن القول جدلا أن الخلافات القائمة حاليا بين الولايات المتحدة وأوروبا تأتي نتيجة الأسلوب الأخرق بعض الشيء الذي تنتهجه هذه الإدارة تحديدا في التعامل مع حلفائها. إن جزءا كبير من تبرم أوروبا بالولايات المتحدة وانزعاجها منها ينبع من أدبيات وأساليب التعامل، ومن فشل إدارة بوش العجيب في التشاور مع حلفائها، وشرح سياساتها، وتبريرها، ومداهنة الأوربيين على طريقة الإدارات السابقة. كان بمقدور إدارة بوش ترك التصديق على اتفاقية كيوتو يذوي في دهاليز الكونغرس، كما فعلت إدارة كلينتون لأعوام طويلة، بدلا من الإعلان عن انسحابها من المعاهدة عرضا في حفل غداء لسفراء منظمة حلف شمال الأطلسي. لم ترق للأوروبيين أيضا اللغة الدينية المتشددة حول "محور الشر" في خطاب حالة الاتحاد الذي ألقاه بوش في شهر يناير/ كانون ثاني عام 202، ولا حقيقة أن هذا التحول الجذري في السياسة الأميركية جرى الإعلان عنه بتسرع ودون تفسير أو إعلام مسبق للحلفاء. والولايات المتحدة معروفة بسجلها الطويل والمتسق في استخدام أساليب القوة ولوي الأذرع لصياغة الاتفاقات الدولية على هواها، ومن ثم الانسحاب منها في اللحظة الأخيرة، وهو نموذج تقليدي للتعامل يرجع تاريخه إلى وودرو ولسن وعصبة الأمم، وأعيد العمل به مجددا في المفاوضات حول معاهدات ريو وكيوتو واتفاقات التجارة العالمية.

وراء كل هذا الجدل والنزاعات الراهنة، ثمة اختلاف تحتي أكثر أهمية بين الولايات المتحدة والعديد من الدول الأوروبية حول مصدر الشرعية الديمقراطية على الصعيد الدولي. إن شئنا التعبير عن ذلك

الاختلاف بطريقة مغرقة في التبسيط، يمكننا القول إن الولايات المتحدة تنزع إلى عدم الاعتراف بأي مصدر أعلى للشرعية الديمقراطية من شرعية ودستورية الدولة - الأمة. إلى الحد الذي تتمتع فيه أية منظمة دولية كالأمم المتحدة بالشرعية، فإن مرد ذلك إلى حقيقة أن الأغلبيات الديمقراطية المنتخبة بطريقة دستورية صحيحة منحتها تلك الشرعية في عملية تفاوضية بين مختلف الحكومات. مثل تلك الشرعية يمكن سحبها في أي وقت من قبل الأطراف المتعاقدة، ولا وجود للقانون الدولي والمنظمات الدولية بمعزل عن هذا النمط من الاتفاق أو التعاقد الطوعي بين الدول - الأمم ذوات السيادة.

على النقيض من ذلك، يميل الأوروبيون إلى الاعتقاد بأن الشرعية الديمقراطية تصدر عن إرادة المجتمع الدولي الأعلى من إرادة وسلطة أية دولة - أمة فردية. ولا يتجسد هذا المجتمع الدولي ماديا في نظام عالمي ديمقراطي ودستوري واحد، لكنه مع ذلك يضفي الشرعية على المؤسسات الدولية القائمة، والتي ينظر إليها على أنها تجسيد جزئي له. بهذا لا تعتبر ولادة قوات حفظ السلام في يوغسلافيا سابقا، مجرد إجراءات تم التفاوض عليها بين مجموعة حكومات لتحقيق غرض معين، بل تعبيرا أخلاقيا عن إرادة وأعراف المجتمع الدولي الأعم.

هذا الرأي الأوروبي في الشرعية الدولية يوازي بطرق عدة الرأي الأوروبي في الشرعية على مستوى الدولة - الأمة. كما أشار نيتل (Nettle, 1968) وهنتنغتون (Huntington, 1981)، يتبنى العديد من البلدان، خصوصا في القارة الأوروبية، مفهوم الدولة باعتبارها الراعي للمصلحة العامة التي تعلو المصالح الخاصة والمختلفة لمواطنيها. وهذه

الدولة المتجذرة عادة في صلب البيروقراطية المهنية الدائمة تميل أحيانا إلى الوقوف ضد الإرادة الشعبية، لأنها تتمتع برؤية أفضل وأوضح للمصلحة العامة والمشتركة للأمة جمعاء. على العكس من ذلك، لا يرى الرأي الليبرالي الذي طرحه جون لوك، والذي يسود الولايات المتحدة تاريخيا، أية مصلحة عامة بمعزل عن مجموع مصالح الأفراد الذين يشكلون المجتمع. لذلك تعتبر الدولة خادم الشعب المطيع، ولا آراء لها بالمصلحة العامة خارج نطاق ما أقره الشعب لها بالطرق الديمقراطية. بالطبع، كما أشرت في الفصل الثاني، يمكن للجماهير الديمقراطية تفويض الدولة سلطة تنفيذ بعض القرارات الحيوية، لكن الدولة بحد ذاتها لا تحتفظ لنفسها باستقلالية جوهرية.

عندما يجري تطبيق هذه الأفكار على الصعيد الدولي، تسهل رؤية الطريقة التي ينظر الأوروبيون بها إلى مختلف المنظمات الدولية كراع للصالح العالمي المشترك، والذي يعلو على مشيئة ورغبات الدول - الأمم الفردية ويبقى مستقلا عنها. تماما كما تحتفظ الدولة على المستوى الوطني باستقلالية معتبرة، كذلك ينزع الأوروبيون إلى منح الهيئات الدولية سلطة أكبر في تحديد المصالح العالمية المشتركة. على النقيض من ذلك، يبقى تفويض السلطة في الولايات المتحدة على المستويين الوطني والعالمي أكثر تحديدا، فإذا لم تخدم مؤسسة دولية ما مصالح الدولة - الأمة المتعينة ديمقراطيا، يحق للأخيرة تحديد أو تعليق أو سحب مشاركتها فيها (Rabkin, 1998).

ثمة أسباب عدة لهذا الاختلاف القائم بين الولايات المتحدة وأوروبا حول الشرعية الدولية. يجادل روبرت كيغن (Kegan, 2004) في

أن أساس الخلاف يكمن في قوة الولايات المتحدة وتفوقها النسبي على أوروبا. فالأوروبيون يحبذون الالتزام بالقوانين والأعراف الدولية لأنهم أضعف بكثير من الولايات المتحدة، في حين تفضل الولايات المتحدة السلوك الأحادي لأنها أقوى بكثير من أية مجموعة دول (كالاتحاد الأوروبي) أخرى، ليس فقط من حيث القوة العسكرية بل أيضا اقتصاديا وتكنولوجيا وثقافيا.

في الواقع، لا يمكن إنكار حقيقة أن الدول الصغيرة والضعيفة التي تتأثر - أكثر من كونها تؤثر - بالدول الأخرى تفضل عادة الحياة بشكل طبيعي في عالم تسوده الأعراف والقوانين والمؤسسات التي تحد من سلطة الأمم الأقوى. من الجهة المعاكسة، يبدو واضحا أن "قوة عظمى وحيدة" كالولايات المتحدة تفضل الحفاظ على حرية التصرف والقدرة على الحركة بأقل قدر ممكن من العوائق.

إن الإشارة إلى الاختلافات في موازين القوى تستدعي السؤال عن أسباب وجود هذه التمايزات. يضم الاتحاد الأوروبي مجتمعا يبلغ عدد سكانه 375 مليون نسمة، ويتمتع بناتج إجمالي محلي قدره 9.7 تريليون دولار، مقارنة مع عدد سكان الولايات المتحدة البالغ 280 مليون نسمة، وناتج إجمالي محلي قدره 10.1 تريليون دولار. تستطيع أوروبا بالتأكيد إنفاق المزيد من الأموال على ميزانية الدفاع، بحيث تصل إلى مستوى يوازي مثيلتها في الولايات المتحدة، غير أنها تختار ألا تفعل ذلك. بالكاد تصرف أوروبا مجتمعة 130 بليون دولار على الدفاع - وهو مبلغ يتناقص باطراد - مقارنة بالإنفاق الأميركي البالغ 300 بليون دولار، وينتظر أن يرتفع بشكل حاد في المستقبل القريب. وعلى الرغم من أن

أوروبا اتخذت وجهة أكثر محافظة في العام 2002، لم يقم مرشح يميني واحد أو حتى مرشح من يمين الوسط، بخوض الانتخابات على أساس برنامج سياسي يدعو إلى زيادة الإنفاق بشكل كبير على الدفاع. بالطبع، تبقى قدرة أوروبا على استخدام قوتها محدودة وضعيفة إلى حد بعيد، بسبب مشاكل العمل الجماعي وصناعة القرار في النظام الحالي للاتحاد الأوروبي، لكن الفشل في بناء قوة عسكرية أكثر فاعلية يبقى بوضوح قضية سياسية ومعيارية.

تكمن أسباب هذا الاختلاف المعياري بدورها في صلب المشروع الأوروبي لفترة ما بعد الحرب. لقد أدركت دول أوروبا الغربية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية تحديدا أن ممارسة السيادة القومية بلا ضوابط أو حدود جرت عليها كوارث حربين عالميتين في القرن العشرين (Ikenberry & Hall, 1989). ويسعى البيت الذي عملت تلك الدول على بنائه منذ الخمسينيات تحت اسم الاتحاد الأوروبي إلى طمر تلك السيادات عمدا تحت طبقات متعددة من القوانين والأعراف والأنظمة لمنعها من الخروج عن السيطرة ثانية. يزعم كوبتشان (Kupchan, 2002) أن الاتحاد الأوروبي بحد ذاته إن هو إلا آلية لتجميع وتوجيه القوة الأوروبية خارج حدود أوروبا. في الحقيقة، من شبه المؤكد بطلان هذا الرأي، إذ يرى معظم الأوروبيين أن الغرض من الاتحاد الأوروبي تجاوز سياسات القوة كلية. إن القارة التي اخترعت فكرة الدولة الحديثة القائمة على سلطة مركزية، وعلى قدرة استخدام القوة العسكرية، أزالت جوهر الدولة من هويتها. وهذا ما حدث في ألمانيا أكثر من أي مكان آخر، حيث جرى بناء هوية ما بعد الحرب، كما بيّن بيتر

كاتزينستاين (Katzenstein, 1997)، على أساس مشروع معادي للسيادة. ومنذ ذلك التاريخ تم تحديد حرية الحركة القومية الألمانية عبر طبقات متعددة من الكوابح والقيود الدولية، على رأسها الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى مختلف المنظمات الدولية وصولا إلى الأمم المتحدة. لسنوات طويلة بعد الحرب العالمية الثانية، علّم الألمان أبناءهم عدم رفع العلم الألماني وعدم تشجيع الفرق الألمانية بصخب شديد في ملاعب كرة القدم. لذلك يبدو نوع الوطنية الذي أظهره الأميركيون بعد أحداث 11 أيلول/ سبتمبر غريبا على الألمان، بل في الواقع كريها وقليل الذوق بالنسبة لهم - وكان سيبدو كريها وقليل الذوق بنظر الألمان جميعا حتى لو أظهره الألمان أنفسهم.

تختلف نظرة الأميركيين تجاه الدولة والسيادة إلى حد بعيد. يفسر سيمور مارتن ليبست في سلسلة كتبه كيف أن الولايات المتحدة كانت على الدوام أكثر نأيا وغربة من باقي الديمقراطيات المتقدمة، وكيف أن سياساتها ومؤسساتها تختلف بنواح مهمة عن مثيلاتها في أوروبا وكندا وأستراليا ونيوزيلاندا واليابان (Lipset, 1981; 1990; 1995). هناك مجموعة اختلافات مطردة تفصل أميركا عن أي كيان آخر،سواء من حيث موقفها تجاه دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية أم الجريمة أم الأنظمة أم التربية والتعليم أم السياسة الخارجية، فهي تبقى بشكل متسق معادية للدولة وفردانية وأقل تدخلية وأكثر إيمانا بالمساواة من باقي الديمقراطيات.

ويمتد هذا الإحساس بالاستثنائية ليشمل شرعيتها ومؤسساتها الديمقراطية. لقد قامت الولايات المتحدة، بعكس معظم المجتمعات

القـديمة في أوروبا، على أسـاس فكرة سيـاسيـة، إذ لم يكن ثمة شـعب أميركي أو أمة أميركية قبل إنشاء الدولة الأميركية، ولذلك تبقى الهوية القومية الأميـركيـة مدنيـة أكثر منها دينية أو ثقافية أو عـرقيـة أو إثنية. ولم يكن هناك إلا نظـام أميـركي واحـد على امتـداد تاريخـهـا، وباعتبـاره أقدم ديمقـراطيـة قـائمـة دون انقطاع في العـالم، لا ينظر الأميـركيـون إليـه باعتـبـاره مـجـرد تسـوية سـيـاسـيـة عـابرة. وهذا بدوره يعني أن مؤسـسـات الدولة السيـاسيـة كانت دائما مشـوبة بمشـاعـر احـترام وتبـجيل تكاد تكون دينية، وهو ما يجده الأوروبيون غريبا، كونهم يتمتعون بمصادر أقدم للهوية.

أضف إلى ذلك أن إعـلان وثيـقـة الاسـتـقـلال والدسـتـور بالنسـبـة للأمـيـركـيين لا يشكلان فقط الأسـاس الشـرعي للنظام السـيـاسـي في القـارة الأمـيـركـيـة الشـمـاليـة، بل يتـمـتـعـان أيضـا بـأهـميـة بالغـة للجنس البشـري قاطبـة، ويجسـدان قيمـا كونية تتجـاوز حدود الولايات المتحدة. عندمـا اقـتبس رونالد ريغـان مـرارا توصـيـف الحـاكم وينثـروب للولايات المتـحـدة بتلك "المدينة المتـألقـة على قـمـة الرابية"، لاقت كلمـاتـه صـدى هـائلا في نفوس الأمريكيين. وكثيرا مـا يقود هذا الإحسـاس بالتفرد إلى نزعـة أمـيـركـيـة تقليـدية تخلط بين المصـالح القـومـيـة الأمـيـركيـة والمصـالح الأعرض للعالم برمته.

يختلف الوضع تماما بالنسبة لأوروبا والمجتمعات الآسيوية المتطورة كاليـابان. كان الأوروبيـون واليابانيون شعوبا تشـترك بتواريخ طويلة قبل أن تصـبـح ديمقـراطيـات بأمـد بعيـد. وكـان لهم مـصـادر كـثـيـرة أخـرى للهوية، عـلاوة على المصـادر السـيـاسـيـة. وقـد شـهـدوا أنظمـة سـيـاسـيـة متنوعـة تأتي وتذهب، وكان بعضـها مسـئولا عن أفعال مخـزية تماما في

الذاكرة الحية. وفي حين لا يزال الفرنسيون، وبطريقة مختلفة البريطانيون، يشعرون بنوع من الرسالة القومية الأوسع في العالم، يصح القول أن قلة قليلة من الدول الأوروبية الأخرى تعتبر مؤسساتها السياسية اليوم نماذج كونية مثالية تحتذيها بقية دول العالم. في الواقع، يعتبر الكثير من الأوروبيين أن مؤسساتهم الوطنية تتمتع بدرجة شرعية أدنى من المؤسسات الدولية، بينما تحتل مؤسسات الاتحاد الأوروبي مرتبة متوسطة بين الفئتين.

ما بعد الدولة - الأمة

يختلف الأميركيون والأوروبيون في آرائهم حول مصدر الشرعية على الصعيد الدولي، إذ يعتقد الأميركيون أنه متجذر في إرادة الأغلبيات الديمقراطية في الدول - الأمم الدستورية، بينما ينزع الأوروبيون إلى الاعتقاد بأنه يتأسس على مبادئ العدالة الأعلى قيمة من قوانين وإرادات الدول - الأمم كافة. ويمكن تفهم هذا الخلاف إلى حد بعيد، لأن كل طرف يتوصل إلى رأيه اعتمادا على أسباب ضاربة في عمق تاريخه القومي.

الرأي الأوروبي صحيح بالمعنى المجرد، لكنه مخطئ في الممارسة. يؤكد الكثير من الأوروبيين أنهم أنفسهم، وليس الأميركيين، المناصرون الحقيقيون للقيم الليبرالية العالمية، لأنهم يؤمنون بهذه القيم بمعزل عن تجسيداتها في دول - أمم ديمقراطية فعلية. لا شيء يضمن أن تكون القرارات التي تتخذها الديمقراطيات الليبرالية ذوات السيادة عادلة أو منسجمة مع هذه المبادئ الأسمى، حتى ولو كانت صحيحة إجرائيا. يمكن أن تقرر الأغلبيات الديمقراطية القيام بأفعال فظيعة تجاه دول

أخرى، مثلا، ويمكن أن تنتهك حقوق الإنسان وأعراف اللياقة التي ينبني عليها نظامهم الديمقراطي ذاته. في الواقع، تتمحور النقاشات الشهيرة بين لنكولن ودوغلاس حول هذه القضية تحديدا، إذ جادل دوغلاس بأنه لا يكترث كثيرا بما إذا صوت الشعب مع أو ضد العبودية، طالما كان القرار يعكس إرادة هذا الشعب. على النقيض من ذلك، قال لنكولن إن العبودية بحد ذاتها تنتهك المبدأ الأعلى للمساواة الإنسانية التي تأسس عليها النظام الأميركي. إن شرعية الأعمال التي تُقدم عليها الديمقراطية لا تنبني في نهاية المطاف على صحة الإجراءات الديمقراطية بل على الحقوق والأعراف الأسبق والنابعة من حيز أخلاقي أعلى من شرعة النظام القانوني/ القضائي.

المشكلة في الموقف الأوروبي أنه في حين قد يوجد نظريا مثل هذا الحيز الأسمى للقيم الليبرالية الديمقراطية، فإنه لا يتجسد إلا بشكل منقوص جدا في أية مؤسسة دولية. ومجرد الفكرة بأن هذه الشرعية تنزلت علينا من صعيد دولي متحرر جسديا أو لا وجود له، بدلا من أن تصعد من القاعدة المادية للجماهير الشرعية والديمقراطية على مستوى الدولة - الأمة، تستدعي عمليا إساءة الاستخدام من قبل النخب التي تكون بالتالي حرة في تأويل إرادة المجتمع الدولي بما يخدم أفضلياتها ومصالحها.

المشكلة العملية الثانية والمهمة في الموقف الأوروبي تكمن في قضية الفرض والتنفيذ. حتى في العالم المعولم الذي نحياه اليوم، تبقى سلطة فرض القوانين وتنفيذها السلطة الوحيدة التي تتفرد بها الدول - الأمم؛ وحتى لو كانت القوانين والمنظمات الدولية القائمة تعكس إرادة

المجتمع الدولي (بغض النظر عما يعنيه ذلك)، تظل عملية فرضها إلى حد بعيد من اختصاص الدول - الأمم. يبقى الكثير من القوانين الأوروبية الدولية والقومية على حد سواء أشبه ما يكون بلوائح سياسات اجتماعية منشودة وغير قابلة للفرض والتنفيذ على الإطلاق. ويبرر الأوروبيون أنماط القوانين هذه بالقول إنها تعابير عن الأغراض والأهداف الاجتماعية السامية؛ فيجيب الأميركيون من جهتهم - عن حق، برأيي - إن هذه الطموحات غير القابلة للفرض والتنفيذ تقوض حكم القانون ذاته.

وتتجسد مشكلة فرض القانون نفسها على الصعيد الدولي، حيث يبقى "المجتمع الدولي" وهما زائفا إلى الحد الذي تعتمد فيه قدرة الفرض والتنفيذ بشكل كامل على عمل الدول - الأمم الفردية. في هذا الحيز، ليس ثمة منظمة أمم متحدة مستقلة، ولا في الواقع قوة عسكرية أوروبية. كل المنظمات الدولية التي تتعامل مع مسائل أمنية يترتب عنها تبعات خطيرة (على عكس تبعات حفظ السلام في مرحلة ما بعد النزاع) من حيث مشاكل العمل الجماعي التي تشل قدراتها أحيانا . أثناء الحرب الباردة، كانت هذه المشاكل كافية لمنع مجلس الأمن من القيام بأعمال فاعلة لفرض قراراته، باستثناء الحرب الكورية، حين أدى الخطأ السوفياتي بمقاطعة المجلس إلى تفويض الأمم المتحدة حق التدخل العسكري. حتى بالنسبة لمنظمات أقل تنوعا أيديولوجيا من الأمم المتحدة، كالاتحاد الأوروبي أو منظمة حلف شمال الأطلسي، يظل تحقيق العمل الجماعي الحازم أمرا بالغ الصعوبة. الاستثناء الوحيد كان في حرب الخليج الأولى وإقليم كوسوفو في التسعينيات وما كان أي

منهما قابلا للتحقيق لولا تولي الولايات المتحدة دورا قياديا كبيرا والضغط بشدة على حلفائها الممانعين أو المترددين.

يجسد تاريخ دول البلقان في التسعينيات مثالا حيا على ضعف وجهة النظر الأوروبية على صعيد العمل الدولي. كل دول الاتحاد الأوروبي أقرت عمليا أن صربيا بزعامة ميلوسوفيتش كانت مصدر الكثير من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان في كل من البوسنة وإقليم كوسوفو، وأن الصراع في البلقان يزعزع استقرار أوروبا إلى أبعد الحدود، وأن المسؤولية بمعظمها ينبغي أن تقع على عاتق أوروبا في فرض النظام والعدالة في المنطقة. تدخل الأوروبيون في الواقع بفرض حظر تجاري أولا (استفاد منه الصرب أكثر من البوسنيين)، ثم بإرسال قوات حفظ سلام إلى المنطقة، لكن ما فشلوا في تحقيقه كان اتخاذ قرار جماعي باستخدام درجة حاسمة من القوة العسكرية لخلع ميلوسوفيتش وتحويل صربيا إلى دولة ديمقراطية، وبالتالي معالجة جذور المشكلة. إن إنهاء الهيمنة الصربية وتهدئة منطقة البلقان جاءا فقط نتيجة أعمال قامت بها دول حازمة ومستعدة لاستخدام مختلف أشكال القوة العسكرية التقليدية - في حالة البوسنة القوات الكرواتية، وفي حالة كوسوفو القوات الأميركية - لحسم الصراع.

يعبر روبرت كيغن عن المسألة برمتها على النحو التالي: الأوروبيون هم الذين يؤمنون فعليا أنهم يعيشون حقبة نهاية التاريخ - أي إلى حد بعيد في عالم وادع مسالم يمكن حكمه بدرجات متزايدة عبر القوانين والأعراف والاتفاقات الدولية، فقد انقضى عهد سياسات القوة وسياسات الأمر الواقع في هذا العالم. على النقيض من ذلك، يعتقد

الأميركيون أنهم مازالوا يعيشون داخل التاريخ، وعليهم استخدام أساليب وسياسات القوة التقليدية للتعامل مع التهديدات القادمة من العراق والقاعدة وكوريا الشمالية وغيرها من القوى الخبيثة في العالم. بحسب رأي كيغن، الأوروبيون نصف محقين، فقد أوجدوا لأنفسهم بالفعل عالم نهاية التاريخ داخل الاتحاد الأوروبي، حيث حلت المنظمات - فوق - الدولية محل السيادة الوطنية. لكن ما لا يفهمونه هو أن سلام وأمن فقاعتهم الأوروبية تضمنها في النهاية القوة العسكرية الأميركية.

كذلك تآكلت السيادة باطراد من ناحية أخرى، إذ ظهرت أنواع مختلفة من المنظمات التعددية الدولية، التي صممت خصيصا للاستيلاء على بعض وظائف الحكم والإدارة من الدول - الأمم. وتتباين قدرة تلك المؤسسات بشكل هائل على إنجاز هذه المهمة بفاعلية. نجح بعضها عمليا في إيجاد قواعد وأنظمة دولية يجري التقيد بها، وتسهم اليوم إلى حد كبير في تحسين الكفاءة العالمية، ومثالها التنوع المذهل في المؤسسات التقنية التي تعمل على وضع المعايير في مختلف الاختصاصات؛ في حين أن بعضها الآخر، الذي يغلب عليه الطابع السياسي، يميل إلى تقويض شرعية الدولة - الأمة، دون استبدال مؤسسات دولية فعالة بها. في كل الأحوال، يبقى السؤال مفتوحا فيما إذا كانت الولايات المتحدة اتخذت المقاربة الصحيحة في العراق، لكن ينبغي لنا ألا نترك الظروف الخاصة بهذه القضية تحول انتباهنا عن حقيقة وجود تنافر كامن وخطير بين متطلبات الأمن في عالم تكثر فيه الدول الضعيفة أو الفاشلة، وبين قدرة المؤسسات الدولية على توفير تلك المتطلبات الحيوية.

كذلك يتمحور الكثير من الجدل الدائر حول العراق على السؤال الوضعي فيما إذا كان العالم خطيرا إلى الدرجة التي تتصورها إدارة بوش، أم إن التهديدات التي تطرحها دول مثل العراق وكوريا الشمالية يمكن التعامل معها بطرق أخرى (وهذا السؤال وضعي، بمعنى أن ثمة إجابة حقيقية ملموسة عليه، لكننا ربما لا نستطيع التوصل إلى معرفتها الآن اعتمادا على المعلومات المتوفرة حاليا). إذا استطاعت دولة ما بناء أسلحة نووية، وكانت مصممة على إعطائها لإرهابيين يفجرونها على أراضي دولة أخرى، فليس بمقدور أحد الجدال أن على الدولة الأخيرة ألا تعتمد على المؤسسات الدولية في الدفاع عن نفسها. من الجهة المقابلة، إذا جرى تضخيم هذا التهديد إلى درجة خطيرة، قد يصبح الرد الوقائي الأميركي بحد ذاته المصدر الرئيس لزعزعة الاستقرار العالمي.



الفصل 4

أصغر ولكن أقوى

لأكثر من جيل كامل كانت النزعة السائدة في السياسة العالمية، ولا تزال، إضعاف مفهوم الدولة. وجاءت هذه النزعة لأسباب معيارية واقتصادية في آن معا، فالعديد من دول القرن العشرين كانت أقوى من اللازم، وكانت دولا تستبد بشعوبها في الداخل وتعتدي على جيرانها في الخارج. حتى الدول الكبيرة التي لم تكن ديكتاتوريات استبدادية أعاقت بطرق مختلفة النمو الاقتصادي في بلدانها، وراكمت على مر الأيام اختلالات وظيفية، وقصورا في الكفاءات نتيجة اتساع مداها المفرط. لذلك سعت النزعة السائدة إلى تحجيم القطاعات الحكومية، وتسليم السوق الاقتصادي والمجتمع المدني مجموعة الوظائف التي اغتصبتها الدولة دون وجهة حق. في الوقت نفسه، أدى نمو الاقتصاد العالمي وما رافقه من ازدياد حركية المعلومات وحراك رأس المال، وبدرجة أقل اليد العاملة، إلى تآكل استقلالية وسيادة الدولة - الأمة.

كل هذه التغييرات كانت إجمالا نحو الأفضل. ولا تزال أجندة تقليص مدى الدولة - الأمة اليوم حيوية في أجزاء مختلفة من العالم، فالركود الاقتصادي الذي شهدته اليابان في التسعينيات، وأزمة

الضمان الاجتماعي التي ستظهر في العديد من دول الرفاه والرعاية الاجتماعية الأوروبية في القرن الحادي والعشرين، كلاهما مرتبط بالإفراط في درجتي تحكم وتدخل الدولة في اقتصادات تلك البلدان.

إن القضية المحورية في السياسة العالمية في فترة ما بعد 11 أيلول/ سبتمبر سوف لن تكون كيفية تحجيم الدولة بل كيفية بنائها. وسوف لن يكون اضمحلال الدولة، بالنسبة للمجتمعات الفردية والمجتمع الدولي على حد سواء، مدخلا إلى الطوباوية بل إلى الكوارث والنكبات. إحدى القضايا الحيوية التي تواجه الدول الفقيرة وتعوق إمكانات التطوير الاقتصادي فيها تكمن بوضوح في قصور مستوى التطور المؤسساتي وعدم كفايته. ولا تحتاج هذه البلدان دولا واسعة شمولية، بل دولا قوية وفاعلة ضمن المدى المحدود لوظائف الدولة الضرورية.

في النظام الدولي، تعرض مفهوم الدولة إلى هجوم مستمر وتآكل مطرد بحكم الواقع لأسباب مختلفة. كل الدول في العالم الأقل تقدما ضعيفة، وقد أدت نهاية الحرب الباردة إلى ظهور حزام من الدول الفاشلة والمضطربة، يمتد من أوروبا إلى جنوب آسيا. وتشكل هذه الدول مخاطر وتهديدات جدية للنظام الدولي، لأنها مصدر صراعات وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، ولأنها أصبحت بيئات صالحة لتوليد نوع جديد من الإرهاب، يستطيع الوصول إلى قلب العالم المتقدم. لقد أصبح دعم الدول الضعيفة وتقويتها عبر مختلف أشكال وصيغ بناء الدولة مهمة حيوية لضمان الأمن العالمي، لكن العديد من دول العالم المتقدم لا تتقن أداء تلك المهمة أو تسعى إلى أدائها بعد. لذلك أصبح تعلم بناء الدولة بشكل أفضل أمرا محوريا لمستقبل وجود واستقرار النظام العالمي.

في حين لا نود العودة إلى عالم تتصادم فيه القوى الكبرى، علينا أيضا ألا نغفل الحاجة إلى القوة. ما تستطيع الدول، والدول وحدها، فعله حصر شرعية استخدام القوة وقصرها على أغراض محددة، وهي سلطة ضرورية لفرض حكم القانون محليا، والحفاظ على النظام العالمي دوليا. في الحقيقة، يتحتم على كل أولئك الذين بشروا "بغسق السيادة" - سواء كانوا من دعاة الأسواق المفتوحة على يمين الخارطة السياسية أم تعدديين ملتزمين على يسارها - تقديم البديل عن سلطة وسيادة الدولة - الأمة في العالم المعاصر (انظر: Evans, 1997). حتى الآن، مجموعة القوى التي ملأت تلك الفجوة بحكم الواقع ليست إلا طائفة متنافرة من الشركات متعددة الجنسيات، والهيئات غير الحكومية، والمنظمات الإرهابية، وغير ذلك من التجمعات التي تمتلك السلطة أو بعض الشرعية، لكنها نادرا ما تمتلكهما في الآن ذاته. لذلك، وبغياب إجابة واضحة، لا خيار لدينا إلا العودة ثانية إلى الدولة - الأمة ذات السلطة والسيادة، ومحاولة فهم الطرق والآليات التي تجعلها قوية وفعالة من جديد.

من الجهة المقابلة، يبدو واضحا أن القوة العسكرية التقليدية التي نقر عادة بحق الدول - الأمم في امتلاكها لم تعد كافية لتلبية احتياجاتها. والأوروبيون على حق بأن ثمة أشكالا وصيغ مخففة لاستخدام القوة تعتبر كذلك مهمة ويجب أخذها في الحسبان، كبناء الأمة مثلا. يتحتم على تلك البلدان أن تكون قادرة على بناء مؤسسات دولة قوية، ليس فقط داخل حدودها، بل أيضا في البلدان الأخرى الأكثر اضطرابا وخطورة في العالم. فيما مضى، كانت الدول - الأمم

تقدم على فعل ذلك ببساطة عن طريق غزو هذا البلد أو ذاك، وضمه إداريا إلى إمبراطوريتها. لكننا نؤكد اليوم أننا نعزز الديمقراطية، وحكم الذات، وحقوق الإنسان، وأن أية محاولة لحكم الشعوب الأخرى تبقى عملية محض انتقالية، وليست طموحا استعماريا. وحده المستقبل سوف يكشف ما إذا كان الأوربيون أكثر معرفة من الأميركيين بتربيع هذه الدائرة، لكن فن بناء الدولة في كل الأحوال يبقى مكونا مفتاحيا من مكونات القوة القومية، ولا يقل أهمية عن القدرة على استخدام القوة العسكرية حفاظا على النظام العالمي.



هوامش

• الفصل الأول •

1- قام مونتي مارشال وكيث جغرز بتجميع هذه البيانات التي تتوفر أيضا على الموقع الإلكتروني (www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/).

2 - طبعت هذه الخاصية أيضا تفكير موظفي إدارة كلينتون أثناء انضمام كوريا الجنوبية إلى منظمة التعاون والتطوير الاقتصادي (OECD). كما تبدت، على سبيل المثال، في سياستهم تجاه تايلند أوائل التسعينيات، حين لم تتوفر دلائل كافية تنذر بخطورة تحرير حساب رأس المال قبل أوانه. انظر مقال ديفد سانغر ونيكولاس كريستوف: "كيف أغرت الولايات المتحدة آسيا بترك الأموال تتدفق إلى الداخل": صحيفة نيويورك تايمس، 16 شباط 1999، القسم أ، الصفحة 1.

(David Sanger & Nicholas Kristof, "How US Wooed Asia To Let Cash Flow In," New York Times, 16 Feb. 1999, sec. A, p. 1.)

3 - تؤثر بعض أشكال الضرائب سلبا على النمو الاقتصادي، مثل التعرفة الجمركية وأنواع الضرائب الأخرى المفروضة على التجارة العالمية (World Bank 2002).

4- كانت الحالة الأحدث إنشاء مكتب الأمن الوطني إثر هجمات 11 أيلول / سبتمبر الإرهابية، وهو المكتب الأول الذي يجري إنشاؤه على مستوى وزاري في الولايات المتحدة منذ السبعينيات.

5- في القرن التاسع عشر، كانت صيغتا الضغط الخارجي هاتان تلتقيان معا عندما يرسل الأوربيون أو الأميركيون سفنهم الحربية لجباية قروضهم ومستحقاتهم المالية.



• الفصل الثاني •

1- للاطلاع على نظرة عامة عن التاريخ الفكري للمقاربة الاقتصادية في النظرية المؤسساتية، انظر كتابي فيربتن وريكتر (Furuboton & Richter, 1997, chap. 8) ومو (Moe, 1984).

2 - تكمن إحدى مشكلات إطار الخيار العام في مسألة ما الذي يشكل المنفعة الذاتية بالنسبة للبيروقراطي أو الموظف الحكومي. بعض التأويلات النظرية تعتمد المفهوم الضيق جدا للمنفعة، والمتعلق بالراتب والعلاوات والضمانات التي يوفرها العمل. لكن الواضح أن المنفعة الذاتية البيروقراطية يجري تأويلها في أحيان كثيرة أخرى على نطاق أوسع، بحيث تشمل خدمة المصالح بعيدة الأمد للهيئة التي يعمل لديها الفرد، أو المسار الوظيفي للفرد ذاته، والذي يتحدد بالضرورة بالمصالح المؤسساتية.

3- كما تثبت الفضائح التي تورطت بها شركتا إنرون وورلد كوم وغيرهما في نهاية الفقاعة التكنولوجية في التسعينيات، هنالك عدة عوائق أمام هذه المقاربة. في الحقيقة، تعكس أسعار الأسهم عوامل عدة لا يقع الكثير منها تحت سيطرة المدراء، ولذلك لا يمكن اعتبارها مقياسا لجهود الإدارة الفردية.

4- يجادل بيوري وسيبل (Piore & Sable, 1984) مع ذلك بأن هذا لم يكن خيارا ضروريا من الناحية التكنولوجية، وأن صناعة الحرفة الصغيرة حافظت على بقائها في البيئة الصناعية السائدة في القرن العشرين.

5- لعلم الاقتصاد الحديث نظريته الخاصة في الأعراف، والتي تركز على طرق التفاعل العقلانية بين أفراد لامركزيين بهدف توليد مجموعة أعراف تحقق منافعهم الفردية بحدودها القصوى (Ellickson, 1991). المشكلة في هذه النظرية أن للأعراف مصادر أخرى عديدة وغير عقلانية، من التقاليد إلى الدين إلى العادات.

6- مع ذلك، ثمة سابقة تشير إلى إمكانية انتهاج هذه المقاربة. هناك منظمة نصف حكومية في واشنطن يطلق عليها اسم "الهبات الوطنية من أجل الديمقراطية" (NED)، تأسست في السبعينيات للعمل على نشر الديمقراطية في العالم. تبلغ الميزانية السنوية للمنظمة حوالي 30 مليون دولار (في السنة المالية 2000)، وهذه بمعايير واشنطن، ميزانية ضئيلة إلى ابعد الحدود. توزع الهيئة أحد قسمي وارداتها بشكل مباشر، وتخصص القسم الآخر لأربع منظمات مرتبطة بالحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري وغرفة تجارة الولايات المتحدة ومؤسسة "ALF-CIO" (هذه المنظمات على التوالي هي المعهد القومي الديمقراطي، والمعهد الجمهوري الدولي، والمركز الدولي للمشاريع التجارية الخاصة، ومركز التكافل العمالي).

يختلف نموذج المساعدات التي تعتمده هذه المنظمة إلى حد بعيد عن نموذج نظيرتها الأكبر حجما وأكثر مواردا، "الوكالة الأميركية للتنمية الدولية" (USAID). توزع منظمة "الهبات الوطنية من أجل الديمقراطية" والمؤسسات الأميركية الأربع المستفيدة من منحها، مبالغ صغيرة تتراوح بين بضعة آلاف وبضعة مئات آلاف الدولارات إلى طائفة كبيرة ومتنوعة من الهيئات الأجنبية، كالأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المرأة ونقابات العمال ومنظمات الأعمال، وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني التي تسعى إلى الحصول على موارد مالية لإنجازها مهام محددة. لكنها لا تدير أيا من البرامج والمشاريع التي تمولها، وينحصر إشرافها الإداري بكليته في التدقيق في هوية المستفيدين من المنح، وفي عمليات المتابعة لجعلهم مسؤولين عن إنجاز المهام التي بدؤوا العمل لتحقيقها.

يختلف نموذج توزيع الاعتمادات هذا بشكل حاد عن مثيله لدى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية وغيرها من وكالات الغوث العالمية، التي تنفق مبالغ أكبر تصل أحيانا إلى مئات ملايين الدولارات على مشاريع أكبر حجما، تهدف إلى دعم البنى التحتية داخل المجتمعات المحلية في مختلف البلدان. وتشتهر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بسمعتها السيئة في إنفاق مبالغ كبيرة على النثريات والمتعاقدين - والعديد منهم مؤسسات قائمة داخل الولايات المتحدة - بحيث يذهب نسبيا

كم قليل من المساعدات مباشرة إلى الفئات المعنية في الدول العميلة.

لا يمكن بأية معايير اعتبار منظمة الهبات الوطنية من أجل الديمقراطية نموذجا مثاليا لبناء القدرات المؤسساتية، فتفويضها أشمل من اللازم، ومواردها قليلة لدرجة لا تسمح إلا بالإسهام هامشيا في مهمتها المحورية. كما يبقى اهتمامها متركزا في كل الأحوال في تطوير الأحزاب السياسية والمجتمع المدني، لا الهيئات والمؤسسات الحكومية.

مع ذلك توحي آليات عملها ببعض المبادئ العامة المفيدة، إذ تتحمل الجماعات المحلية مسئولية تنفيذ مشاريعها الخاصة من البداية إلى النهاية، وتتلقى الموارد المالية بشكل مباشر ودون التنازل عن سيطرتها الكاملة على تلك المشاريع للممول الخارجي.

ثبت المراجع

Akerlof, George A. 1982. "Labor Contracts as Partial Gift Exchange," *Quarterly Journal of Economics* 47(4): 543–69.

———. 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* 84: 488–500.

Alchian, Armen A. 1950. "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory," *Journal of Political Economy* 58: 211–21.

Alchian, Armen A., and Demsetz, H. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review* 62(5): 777–95.

Allison, Graham T. Jr. 1971. *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown).

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press).

Barnard, Chester. 1938. *The Functions of the Executive* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Survey* (Cambridge, MA: MIT Press).

Bates, Robert. 1983. *Essays on the Political Economy of Rural Africa* (Berkeley, CA: University of California Press).

———. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley, CA: University of California Press).

Berle, Adolph A., and Means, Gardner C. 1932. *The Modern Corporation and Private Property* (New York: Macmillan).

Boot, Max. 2003. *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books).

Boston, Jonathan, and Martin, John, et al. 1996. *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland, NZ: Oxford University Press).

Bosworth, Barry P., and Triplett, Jack E. 2000. *Productivity in the Services Sector* (Washington, DC: Brookings Institution).

Brown, John Seely, and Duguid, Paul. 2000. *The Social Life of Information* (Boston: Harvard Business School Press).

Buchanan, James M., and Tollison, Robert D. 1972. *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Buchanan, James M., Tollison, Robert D., Tullock, Gordon, et al. 1980. *Toward a Theory of a Rent-Seeking Society* (College Station, TX: Texas A&M Press).

Carpenter, Ted Galen. 1997. *Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention* (Washington, DC: CATO Institute).

Chandler, Alfred D. 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm," *Economica* 6: 386–405.

Cohen, Michael D., and March, James G., et al. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1–25.

Cohen, Theodore. 1987. *Remaking Japan: The American Occupation As New Deal* (New York: Free Press).

Cowhey, Peter F., and Haggard, Stephan. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

Crocker, Chester. 2003. "Engaging Failing States," *Foreign Affairs* 82 (5): 32–45.

Cyert, Richard M., and March, James G., et al. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Damrosch, Lori F. 1993. *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York: Council on Foreign Relations).

de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (London: Bantam Press).

———. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* (New York: Harper & Row).

Diamond, Larry. 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 15(4–5): 450–99.

———. 1990. "Three Paradoxes of Democracy," *Journal of Democracy* 1(3): 48–60.

Dobbins, James, et al. 2003. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: Rand).

Dower, John W. 1999. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (New York: W. W. Norton).

Doyle, Michael W., Johnstone, Ian, et al. 1997. *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

Easterly, William R. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: MIT Press).

Einhorn, Jessica. 2001. "The World Bank's Mission Creep," *Foreign Affairs* 80(5): 22–35.

Ellickson, Robert C. 1991. *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Evans, Peter B. 1989. "Predatory, Developmental, and other Apparatuses: A Comparative Analysis of the Third World State," *Sociological Forum* 4(4): 561–82.

———. 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization," *World Politics* 50: 62–87.

Fama, Eugene F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm," *Journal of Political Economy* 88(2):288–307.

Fatton, Robert. 1992. *Predatory Rule: State and Civil Society in Africa* (Boulder, CO: Lynne Rienner Press).

Friedrich, Carl J., and Brzezinski, Zbigniew. 1965. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy, 2d ed.* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Fukuyama, Francis. 2004. "Nation-building 101," *The Atlantic Monthly* 293(1): 159–162.

———. 2000. *Social Capital and Civil Society* (Washington, DC: International Monetary Fund Working Paper WP/00/74).

———. 1999. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York: Free Press).

Fukuyama, Francis, and Marwah, Sanjay. 2000. "Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development," *Journal of Democracy* 11(4):80–94.

Furubotn, Eirik G., and Richter, Rudolf. 1997. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Greif, Avner. 1993. "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition," *American Economic Review* 83(3): 525–48.

Grindle, Merilee S. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

———. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa* (New York: Cambridge University Press).

———. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (Cambridge, MA: Harvard Institute For International Development).

Gwartney, James, and Lawson, Robert et al. 2002. *Economic Freedom of the World; 2002 Annual Report* (Washington, DC: Cato Institute).

Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert R. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton University Press).

Haggard, Stephan, and McCubbins, Mathew D. 2001. *Presidents,*

Parliaments, and Policy (Cambridge, England: Cambridge University Press).

Harriss, John, and Hunter, Janet, et al. 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development* (London: Routledge).

Hartcher, Peter. 1998. *The Ministry* (Boston: Harvard Business School Press).

Hassner, Pierre. 2002. "Definitions, Doctrines, Divergences," *National Interest* No. 69 (fall): 30–34.

Hayek, Friedrich A. 1956. *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press).

———. 1945. "The Use of Knowledge," *American Economic Review* 35(4): 519–30.

Heiberg, Marianne, 1994. *Subduing Sovereignty: Sovereignty and the Right to Intervene* (London: Pinter Publishers).

Herbst, Jeffery. 2000. *States and Power in Africa* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Hoffmann, Stanley. 1996. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press).

Holmstrom, Bengt, and Milgrom, Paul. 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 24–52.

Horowitz, Donald. 1990. "Comparing Democratic Systems," Journal of Democracy 1(4): 73–79.

Howard, Philip K. 1996. *The Death of Common Sense* (New York: Warner Books).

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).

———. 1981. *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

———. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma City: University of Oklahoma Press).

———. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster).

Ignatieff, Michael. 2003. "The Burden," *New York Times Magazine*: (Jan 5): 162.

Ikenberry, G. John, and Hall, John A. 1989. *The State* (Minneapolis: University of Minnesota Press).

Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Jensen, Michael. 1998. *Foundations of Organizational Strategy* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Jensen, Michael, and Meckling, William. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3: 304–60.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Joseph, Richard. 1987. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

Kagan, Robert. 2003. *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order* (New York: Knopf).

Katzenstein, Peter. 1997. *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Kaufman, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002* (draft; Washington: World Bank, June 30, 2003). Available at www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf.

Klitgaard, Robert E. 1995. *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions* (Washington, DC: World Bank).

Knaus, Gerald, and Martin, Felix. 2003. "Travails of the European Raj," *Journal of Democracy* 14(3): 60–74.

Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative

Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16(2): 223–46.

Krueger, Ånne. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries* (Cambridge, MA: MIT Press).

———. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *The American Economic Review* 64(3): 291–303.

Kupchan, Charles A. 2002. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Knopf).

Lanyi, Anthony, and Lee, Young. 1999. *Governance Aspects of the East Asian Financial Crisis* (College Park, MD: IRIS Working Paper 226).

Levitt, Barbara, and March, James G. "Chester I. Barnard and the Intelligence of Learning," in Oliver Williamson, ed. 1990. *Organization Theory from Chester Barnard to the Present* (New York: Oxford University Press).

Levy, Brian. 2002. *Patterns of Governance in Africa* (Washington, DC: World Bank).

Lijphart, Arend 1996. "Constitutional Choices for New Democracies," in Marc Plattner and Larry Diamond, eds., The Global Resurgence of Democracy (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* 1(1): 51–69.

Lipset, Seymour Martin. 1995. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: W. W. Norton).

———. 1990. *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (New York: Routledge).

———. 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics, 2d ed.* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

———. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53: 69–105.

Lugo, Luis E. 1996. *Sovereignty at the Crossroads? Morality and International Politics in the Post-Cold War Era* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

MacIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Malone, Thomas W., and Yates, Joanne, et al. 1987. "Electronic Markets and Electronic Hierarchies," *Communications of the ACM* 30(6): 484–97.

March, James G., and Cohen, Michael D. 1974. *Leadership and Ambiguity: The American College President* (New York: McGraw-Hill, 1974).

Marshall, S.L.A. 1947. *Men Against Fire: The Problem of Battle Command in Future War* (New York: William Morrow and Co.).

Mastanduno, Michael, and Lyons, Gene M. 1995. *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Mayall, James. 1996. *The New Interventionism 1991–1994* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

Mearsheimer, John J. 2002. "Hearts and Minds," *National Interest* (69): 13–16.

Mendelson Forman, Johanna. 2002. "Achieving Socioeconomic Well-Being in Postconflict Settings," *Washington Quarterly* 25(4): 128–38.

Miller, Gary J. 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy* (New York: Cambridge University Press).

Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28: 739–77.

Murphy, Sean D. 1996. *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).

National Security Strategy of the United States of America, September 2002 (Washington, DC).

Nettl, J. P. 1968. "The State as a Conceptual Variable," *World Politics* 20(4): 559–92.

New Zealand State Services Commission, 1998. *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change* (http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2384)

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press).

North, Douglass C., and Weingast, Barry R. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History* 49(4): 803–32.

Olsen, Johan P., and March, James G., et al. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen, Norway: Universitets-forlagen).

Olson, Mancur. 1996. "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor," *Journal of Economic Perspectives* 10(2): 3–24.

Piore, Michael J., and Sabel, Charles. 1984. *The Second Industrial Divide* (New York: Basic Books).

Porter, Bruce D. 1994. *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics* (New York: Free Press).

Posner, Richard A. 1975. "The Social Costs of Monopoly and Regulation," *Journal of Political Economy* 83(4): 807–28.

Przeworski, Adam, and Alvarez, Michael, et al. 1996. "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy* 7(1): 39–55.

Quester, George H. 1973. *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years, 2d ed* (New York: Dunellen).

Rabkin, Jeremy. 1998. *Why Sovereignty Matters* (Washington, DC: American Enterprise Institute).

Ricks, Thomas E. 1997. *Making the Corps* (New York: Scribners).

Robinson, James A., Acemoglu, Daron, et al. 2000. *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation* (Washington, DC: National Bureau of Economic Research working paper 7771).

Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Roll, Richard, and Talbott, John R. 2003. "Political Freedom, Economic Liberty, and Prosperity," *Journal of Democracy* 14(3): 75–90.

Rose-Ackerman, Susan. 1979. *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press).

Rowen, Henry S. 1995. The Tide Underneath the "Third Wave," *Journal of Democracy* 6(1): 53–64.

Saiegh, Sebastian, and Tommasi, Mariano. 1998. *Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Lost Theory of Politics* (Buenos Aires: Fundacion Gobiero y Sociedad).

Sakakibara, Eisuke. 1993. *Beyond Capitalism: The Japanese Model of Market Economics* (Lanham, MD: University Press of America).

Schein, Edgar H. 1988. *Organizational Culture and Leadership* (San Francisco: Jossey-Bass).

Schick, Allen. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Wellington, New Zealand: State Services Commission and the Treasury).

Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Conditions Have Failed* (New Haven, CT: Yale University Press).

Selznick, Philip 1951. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations* (New York: McGraw-Hill).

———. 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation* (White Plains, NY: Peterson & Co.).

Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom* (New York: Knopf).

Shefter, Martin. 1993. *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Simon, Herbert. 1957. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (New York: Free Press).

Simon, Herbert, and March, James G. 1958. *Organizations* (New York: Wiley).

———. 1991. "Organizations and Markets," *Journal of Economic Perspectives* 5(2): 25–44.

Simon, Herbert, March, James G., and Smithburg, Donald W., et al. 1961. *Public Administration* (New York: Knopf).

Singerman, Diane. 1995. *Avenues of Participation: Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Sorensen, Georg. 2001. "War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?" *Security Dialogue* 32(3): 341–54.

Steele, Jonathan. 2002. "Nation Building in East Timor," *World Policy Journal* 19(2): 76–87.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents* (New York: W. W. Norton).

Taylor, Frederick Winslow. 1911. *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper Brothers).

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

———. 1975. *Inside Foreign Aid* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy* (Washington, DC: Public Affairs Press).

United Nations Development Program. 2002. *Arab Human Development Report 2002* (New York: UNDP).

van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

von Lipsey, Roderick K. 1997. *Breaking the Cycle: A Framework for Conflict Intervention* (New York: St. Martin's Press).

von Mises, Ludwig. 1981. *Socialism: An Economic and Sociological Analysis* (Indianapolis: Liberty Classics).

Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press).

Weingast, Barry R., and Moran, Mark. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy* 91: 765–800.

———. 1993. "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149: 286–311.

———. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective," *Public Choice* 44: 147–92.

Weirs, Thomas, and Collins, Cindy. 1996. *Humanitarian Challenges and Interventions: World Politics and the Dilemmas of Help* (Boulder, Colo.: Westview Press).

Wildavsky, Aaron. 1990. "A Double Security: Federalism as Competition," *Cato Journal* 990: 39–58.

Williamson, John. 1994. *The Political Economy of Policy Reform* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press).

———. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press).

———. 1993. *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development* (Oxford, England: Oxford University Press).

Williamson, Roger. 1998. *Some Corner of a Foreign Field: Intervention and World Order* (New York: St. Martin's Press).

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books).

Woolcock, Michael, and Pritchett, Lant. 2002. *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development* (Washington, DC: Center for Global Development Paper 10).

World Bank. 2002. *Building Institutions for Markets. World Development Report 2002* (New York: Oxford University Press).

———. 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance* (Washington, DC: World Bank).

———. 1997. *The State in a Changing World* (Oxford, England: Oxford University Press).

Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W. W. Norton).





"يجادل هذا التحليل العميق والشامل، بطريقة مقنعة، في أن بعض أكثر القضايا الشائكة في عالمنا المعاصر- الفقر ومرض الإيدز والمخدرات والإرهاب- لاتنجم عن إفراط الدول في تنظيم وضبط شؤونها، بل عن ضعف الدول".

مجلة نيوزوييك

تشكل الدول الضعيفة أو الفاشلة مصدر العديد من أخطر مشاكل العالم وأعقدها، ومصدر التهديد الرئيس لأمننا اليوم. وفي معالجته هذه القضايا، يقدم فرانسس فوكوياما حلا جديدا: بناء الدولة. بناء الدول وتقويتها مهمة ضخمة، إذ يجب ابتكار العملية مجددا لكل دولة على حدة.

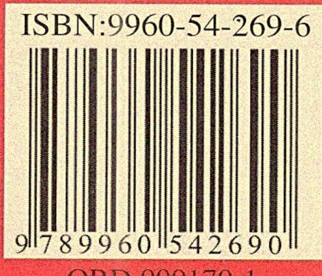
ويتناول فوكوياما في هذا الكتاب البالغ الأهمية مفهوم بناء الدولة، ويناقش المشاكل التي يسببها ضعف الدولة، وآثارها الوطنية والدولية. من أفغانستان والعراق، إلى السودان والكونغو، يقتفي فوكوياما أثر ما نعرفه – وفي أحيان أخرى كثيرة، ما لا نعرفه- حول كيفية نقل المؤسسات العامة الفاعلة إلى الدول الضعيفة والنامية، بطرق تترك وراءها فوائد مستديمة.

وتضع مقدمته الجديدة للطبعة الحالية آراءه في سياق احتواء الأزمة المستمرة في العراق. كما يتناول في بحثه العواقب التي تتركها الدول الضعيفة على النظام العالمي، والأرضية التي يمكن للمجتمع الدولي على أساسها التدخل بصورة شرعية لدعم وتقوية الدول الضعيفة.

"بعقل جريء وأصيل حقا، وعين على الملامح غير المألوفة لعالم مقلوب رأسا على عقب، ومهارة في الكتابة بطرائق تستوجب الاهتمام... يجول فوكوياما فكريا على نطاق واسع".

صحيفة الغارديان

ISBN:9960-54-269-6



9789960542690
ORD:000170-1

موضوع الكتاب: ١- النظام الدولي الجديد
٢- العلاقات الاقتصادية الدولية

موقعنا على الإنترنت:
http://www.obeikanbookshop.com